AGROPOLÍTICA EMDEBATE

Direito humano à alimentação e sistemas alimentares no Brasil

RENATO S. MALUF
LUCIENE BURLANDY

APD
DIÁLOGO AGROPOLÍTICO BRASIL · ALEMANHA
AGRARPOLITISCHER DIALOG BRASILIEN · DEUTSCHLAND

APD | DIÁLOGO AGROPOLÍTICO BRASIL · ALEMANHA
AGRARPOLITISCHER DIALOG BRASILIEN · DEUTSCHLAND

O Diálogo Agropolítico Brasil-Alemanha (APD, sigla em alemão) é um mecanismo de intercâmbio de conhecimentos e de informações sobre desafios bilaterais e globais no campo da política agrícola e ambiental. Há mais de duas décadas o Ministério Federal da Alimentação e Agricultura (Bmel, sigla em alemão) tem desenvolvido iniciativas semelhantes com diversos países, que são referências importantes para o APD no Brasil.

As atividades do APD têm como base o Memorando de Entendimento assinado pelo Bmel, pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA). Representantes dos ministérios brasileiros e alemães, da sociedade civil, do setor agrícola e alimentício e da comunidade científica são parte ativa do diálogo.

Em vista dos crescentes desafios globais relacionados ao clima, à agricultura, à pecuária e ao meio ambiente, o objetivo do APD é obter uma melhor compreensão mútua das políticas agrícolas e ambientais de ambos os países. O intercâmbio e a publicação de conhecimentos ocorrem por meio de webinars, conferências, publicações e viagens técnicas.

SCN Quadra 1 Bloco C salas 1102-1104
Ed. Brasília Trade Center Brasília - DF
+55 61 9 9964-3731
contato@apd-brasil.de
www.apdbrasil.de
APD Brasil Alemanha
APD Brasil Alemanha

Com o apoio de:

Ministério Federal da Alimentação e Agricultura

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR

GOVERNO FEDERAL BRASIL UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

em virtude de decisão do Bundestag Alemão

Implementado por

GFA CONSULTING GROUP
Mandatário do BMEL
Escritório de Berlim

IAK AGRAR CONSULTING

AGROPOLÍTICA EMDEBATE

Direito humano à alimentação e sistemas alimentares no Brasil

RENATO S. MALUF
LUCIENE BURLANDY

Brasília, novembro de 2024.

SOBRE ESTE ESTUDO

Este estudo foi encomendado como documento de referência pelo APD | DIÁLOGO AGROPOLÍTICO BRASIL - ALEMANHA. O seu conteúdo é de responsabilidade exclusiva dos autores. Quaisquer opiniões aqui expressas não são necessariamente representativas ou endossadas pelo APD.

AUTORES

Renato S. Maluf é professor titular aposentado do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), onde coordena o Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Ceresan/UFRRJ).

Luciene Burlandy é professora associada do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Nutrição e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social, Universidade Federal Fluminense (UFF), onde coordena o Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Ceresan/UFF).

Sumário

Lista de abreviaturas e siglas 5

Introdução 7

1. Segurança alimentar e direito à alimentação no Brasil: trajetória recente 11

2. Sistemas alimentares sustentáveis, saudáveis e equitativos 15

3. Políticas públicas, institucionalidade e potencialidades para a transformação dos sistemas alimentares 19

4. Aprendizados e desafios na experiência brasileira 33

Referências 36

Anexos 42

Lista de abreviaturas e siglas

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
BPC	Benefício de Prestação Continuada
Caisan	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
Ceresan	Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COPs	Conferências das Partes
DCNT	Doença Crônicas Não Transmissíveis
DHA	Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável
Ebia	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
Eipco	Estratégia Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EPSANs	Equipamentos Públicos e Sociais de Segurança Alimentar e Nutricional
GAPB	Guia Alimentar para População Brasileira
IA	Insegurança Alimentar
Losan	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
Mapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social; Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PBF	Programa Bolsa Família
Penssan	Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
Plansan	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Planapo	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
Ploa	Projeto de Lei Orçamentária Anual
Pnan	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
Pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
PNsan	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PPAs	Planos Plurianuais de Investimento
RBBA	Rede Brasileira de Bancos de Alimentos
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
Sesan	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Sisan	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SobAl	Soberania Alimentar
SSAN	Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
SUS	Sistema Único de Saúde
Suas	Sistema Único de Assistência Social

Introdução

O Brasil é internacionalmente reconhecido pelo processo de construção social de uma conceituação diferenciada de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) que incorporou os princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável (DHA) e da Soberania Alimentar (SobAl). Essa construção se deu no contexto da redemocratização do país com o fim da ditadura civil-militar, em 1985, tendo sido herdeira da abordagem pioneira de Josué de Castro em seu *Geografia da Fome* (Castro, 1992 [1946]) que desvelou o tabu da fome, dando contribuição seminal para a politização da fome ao colocá-la como produto da ação humana, mais especificamente, dos modelos de desenvolvimento. Naquele período tiveram início amplas mobilizações sociais pleiteando uma política guiada por valores éticos, colocando a fome como negação da cidadania e demandando a urgência de seu enfrentamento combinando políticas públicas e participação social cidadã[1]. Este foi o momento da emergência do que se pode denominar de 'campo político da SSAN/DHA' mobilizando amplo e diverso conjunto de atores sociais e que modificou os termos do debate público no Brasil, com repercussões em âmbito internacional, e que viria a ter, a partir de 2003, forte incidência na construção de políticas públicas (Maluf, 2021)[2].

Foram marcos do processo de crescente participação social a instalação do primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), com vida breve (1993-1994), a 1ª Conferência Nacional de SAN (1994), a elaboração com participação social do documento brasileiro para a Cúpula Mundial de Alimentação (1996), a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (1998), a criação de Conseas estaduais. Tratou-se de um longo e fundamental período de gestação da concepção de SSAN/DHA que viria a desabrochar no primeiro Governo Lula, em 2003, base do marco institucional e do conjunto de políticas públicas que ampliaram a própria compreensão sobre a fome e as estratégias voltadas para lidar com seus múltiplos determinantes. Fez parte dessas iniciativas o fortalecimento de sistemas alimentares compostos pela agricultura diversificada de base familiar, preferencialmente agroecológica, segmento que em diferentes países do mundo é socialmente vulnerabilizado e sujeito, inclusive, a

---

[1] Destacamos a bastante conhecida "Ação da Cidadania contra a Fome e pela Vida", liderada por Herbert de Souza (o Betinho).

[2] Conforme conceituado por Bourdieu (2005), campo político corresponde a um campo de lutas simbólicas que pressupõe a mobilização de capital simbólico, dá origem a manifestações propriamente políticas e, portanto, pressupõe antagonismos.

situações de insegurança alimentar (IA) e fome. A significativa atuação de organizações da sociedade civil que militavam em torno de objetivos que viriam a pautar a Política Nacional de SAN e o Sisan, uma construção socialmente participativa, se revelam na importância conferida, entre outros, à (i) democratização do acesso à terra, à água e a uma alimentação adequada e saudável, (ii) fortalecimento de práticas agroecológicas de produção de alimentos e de sistemas alimentares justos, sustentáveis e saudáveis, e (iii) equidade de gênero e étnico-racial (Burlandy, 2023).

Não obstante, há na trajetória brasileira uma tensão permanente entre as perspectivas e proposições derivadas da conceituação de SSAN/DHA que emergiu do processo de construção social acima referido, e as configurações de sistemas alimentares agroindustriais baseados em monocultivos de larga escala, pecuária extensiva, uso elevado de agrotóxicos e oferta de produtos ultraprocessados, protagonizadas pelo agronegócio e corporações agroalimentares. Os objetivos e interesses privados desses setores são, em grande medida, antagônicos aos objetivos do Sisan e atravessam suas políticas, com produtos e práticas apontadas pelos estudos acadêmicos como impulsionadores de problemas ambientais, de saúde e sociais (IPES-Food, 2017; Burlandy, 2023). Essa contraposição envolve importante disputa de narrativas em torno da noção de segurança alimentar e do enfrentamento da fome. O avanço histórico da agricultura de exportação se dá por meio de práticas que, em determinados territórios e segmentos de produtores, provocam desmatamento, queimadas, desigualdades sociais, violência, fome e pobreza. Um setor que promove significativa entrada de divisas de forma concentrada, uma geração de riquezas que não é equitativa e, por outro, contribui para os problemas de sustentabilidade e saúde pública (Maluf *et al.* 2022a; Maluf *et al* 2022b; Burlandy, 2023).

A ótica produtivista com lógica essencialmente mercantil é respaldada por ser o Brasil grande produtor e exportador de bens agroalimentares na forma de *commodities*, e o consequente peso econômico e político dos agentes e entidades representativas do chamado agronegócio. Como fica evidente na dimensão das políticas conduzidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)[3], e na agenda de pesquisa da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), entre outros. Não obstante, registre-se a significativa reorientação da atuação da Conab, a partir de 2003, em direção à agricultura familiar diversificada e agroecológica, bem como o engajamento

[3] Importa registrar que, desde fins dos anos 1990, o Brasil conta com programas diferenciados para a agricultura patronal (agronegócio) geridos pelo MAPA, e para a agricultura familiar sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O recorte da atividade agrícola por critério social e a correspondente diferenciação de estruturas e programas foi uma inovação brasileira com amplo reconhecimento.

do MAPA na construção conjunta com o MDA do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo). A Embrapa, por sua vez, sendo uma instituição com significativa heterogeneidade nas agendas de pesquisa e extensão de suas várias unidades, verá fortalecida a atuação daquelas voltadas para agricultura familiar, agroecologia, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais.

O peso econômico e político acima referido fortalece a reivindicação verbalizada principalmente do agronegócio - mas que envolve igualmente as corporações alimentares - de ser promotor da segurança alimentar do país e do mundo recorrendo a noção não menos controversa da segurança alimentar global. Entretanto, no período mais recente, entram em cena demandas sociais domésticas e internacionais relacionadas com meio ambiente, saúde humana e clima. Aqui também o argumento de alimentar o Brasil e o mundo sobressai nas narrativas do setor, seja nos embates em relação às normas socioambientais e à regulação dos determinantes comerciais da saúde com a publicação do Guia Alimentar pelo Ministério da Saúde e (Pompéia e Schneider, 2021), seja frente à pressão pela redução do desmatamento e pela descarbonização em face das mudanças climáticas (Maluf et al, 2022a). Não surpreendente é a ausência, nas narrativas do agronegócio, de referências aos enfoques no DHA e, ainda menos, na SobAl.

Além das contraposições e disputas de concepções e modelos, a trajetória do país relativa à SSAN/DHA - a política dos alimentos (*food politics*) - reflete a incidência do contexto político mais geral, como se verifica em muitos outros âmbitos das políticas públicas. O golpe parlamentar que destituiu a Presidenta da República, em 2016, aprofundou a adoção de medidas de austeridade fiscal[4] e deu início ao progressivo esvaziamento das instâncias e programas promotores da SSAN/DHA até a quase completa interrupção no período 2019-2022, agravados por ataques a diversos direitos sociais. O atual Governo Lula (2023-2026) retomou as principais referências vigentes até 2016 com o acréscimo de algumas outras, reestabeleceu um conjunto de prioridades políticas para o enfrentamento da fome e demais manifestações de IA, bem como reintroduziu na agenda pública o meio ambiente, sustentabilidade e mudanças climáticas. Colocou-se, ademais, como protagonista em âmbito internacional ao lançar a proposta de uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza no âmbito da presidência brasileira do G20, assim como de uma Força Tarefa para Mobilização Global contra a Mudança do Clima, protagonismo que reforça compromissos nacionais.

---

[4] A redução dos recursos de vários programas sociais fruto de política de austeridade já estava em curso desde 2014 (Souza et al., 2019).

O retorno da fome e da SAN como prioridades de governo se expressa num conjunto amplo de políticas, programas e ações, envolvendo significativo número de ministérios que estão frente ao desafio de formular e implementar programas de forma integrada e coerente, intersetorial e participativa. Há farto material disponível sobre a performance de cada programa, com as correspondentes interrupções e inflexões de rota. Com vistas a oferecer uma contribuição adicional, optou-se por um enfoque que destaca elementos de aprendizado extraídos da construção social da SSAN/DHA no Brasil e do marco institucional e de políticas públicas cuja implementação teve importante participação social, ao mesmo tempo em que são apontados caminhos possíveis que podem se desdobrar dessa trajetória na direção de integrar a promoção da SSAN/DHA com a construção de sistemas alimentares sustentáveis, saudáveis e responsivos às mudanças climáticas.

Para tanto, o texto está organizado em quatro seções. A primeira delas apresenta um quadro atualizado da condição da população brasileira em termos da SSAN/DHA. A seção seguinte introduz a temática dos sistemas alimentares quanto aos enfoques, formatos e questões de transição. A junção dos objetivos abordados nas duas primeiras seções orienta a apresentação, na terceira seção, de amplo panorama das políticas, programas e ações mais relevantes quanto às contribuições e potencialidades para atingi-los. A seção final conclusiva retoma, sinteticamente, os aprendizados da experiência brasileira e sinaliza alguns desafios para que o país avance na promoção da SSAN/DHA e na transição em direção a sistemas alimentares sustentáveis, saudáveis e responsivos às mudanças climáticas.

1. Segurança alimentar e direito à alimentação no Brasil: trajetória recente

O histórico brasileiro no enfrentamento da fome é revelador tanto das possibilidades das ações e políticas públicas com desenho apropriado e priorização política na promoção da SSAN/DHA, como também dos obstáculos derivados da estrutura socioeconômica de um país altamente desigual e de um sistema político fortemente assimétrico. Desigualdades e assimetrias que tanto obstaculizam o avanço das ações e programas, como dificultam sua continuidade em face da alternância de governos, isto é, que impedem que a promoção da SSAN/DHA se converta em objetivo permanente de Estado e não apenas de governos. Ainda mais grave, retrocessos no regime político podem provocar retrocessos significativos.

As aferições da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) realizadas pelo IBGE (IBGE, 2024) e em duas oportunidades pela Rede PENSSAN (PENSSAN, 2023) mostram uma trajetória virtuosa entre 2004 e 2014 (Figura 1, Anexo). Os êxitos logrados na redução da fome e melhoria da condição alimentar e nutricional das famílias brasileiras nesse período foram obtidos pela conjunção de um amplo e diversificado elenco de medidas voltadas para o mundo do trabalho (criação de emprego, recuperação do valor do salário mínimo, fortalecimento da seguridade social), população em extrema pobreza (transferência de renda), agricultura familiar (aquisição de alimentos, agroecologia), escolas (alimentação escolar e educação alimentar e nutricional), nutrição e saúde (alimentação adequada e saudável), meio ambiente (biodiversidade, agrotóxicos e transgenia), alimentação (restaurantes, cozinhas, bancos de alimentos), acesso difuso à água (cisternas rurais) e energia elétrica no meio rural.

Após a já referida trajetória virtuosa até 2014, seguiu-se uma inflexão que fez com que a incidência da IA em 2017/8 retornasse ao patamar de 2004. Essa regressão se agravou até 2022 quando apenas 41,3% dos domicílios podiam ser considerados em segurança alimentar, com aumento de todas as manifestações de insegurança alimentar, a mais grave delas (fome) atingindo 15,2% dos domicílios, ou 33 milhões de pessoas[5]. Houve redução significativa e em curto período de tempo de todas as formas de IA no Brasil e,

[5] A EBIA afere os seguintes graus de insegurança alimentar: *leve* quando há comprometimento do padrão alimentar habitual pela qualidade da alimentação; *moderada* quando a quantidade de alimentos é inferior ao padrão habitual; *grave* quando ao menos um integrante da família experimentou a fome por ficar um dia sem comer, ou saltar refeições.

especialmente, da IA grave (fome) entre 2021/22 e 2023, com cerca de 21 milhões de pessoas em IA, das quais 8,7 milhões ainda vivenciando a fome. Embora significativa e rápida, essa redução em pouco mais de um ano recoloca o país nos patamares aferidos em 2017/18, portanto, com a permanência da fome em nível que, na época, indicava um retrocesso da tendência de redução verificada entre 2004/2013 (Figura 1, Anexo).

Os dados para 2017/8 e, sobretudo, para 2020 e 2021/2 refletem o já referido período de deterioração da condição socioeconômica e política do país a partir de 2016. À recessão econômica e desemprego crescente se sobrepôs a pandemia da Covid-19 que agravou ainda mais esse quadro afetando a vida das famílias, sobretudo as mais vulnerabilizadas, com impacto ampliado pelo modo como a pandemia foi tratada pelo Governo Bolsonaro produzindo danos muito além do que seria inevitável. Ao longo de 2022 temos o fim da pandemia e a gradativa melhoria da condição econômica das famílias, com o aumento temporário do valor de transferência do Auxílio Brasil às vésperas das eleições, e a retomada da ocupação pelas pessoas e famílias cujas vidas haviam sido mais fortemente afetadas, boa parte delas retornando ao chamado trabalho informal (precário, incerto e com baixa remuneração).

A partir de 2023, a reconstrução do aparelho estatal em grande medida destruído pelo governo anterior foi acompanhada da forte retomada do emprego formal e consequente redução da taxa de desocupação, e do aumento sustentado do poder de compra do salário-mínimo. Mencionem-se ainda a retomada do Bolsa Família com a requalificação do Cadastro Único e aumento dos valores transferência cuja expansão sustentada chegou a mais de 21 milhões de famílias. Houve expressiva ampliação dos recursos da proteção básica pelo SUAS, o fortalecimento da alimentação escolar, com reajuste do valor per capita e ampliação dos recursos, e a retomada de linhas de apoio à agricultura familiar com o Plano Safra 2023/24 e a volta das aquisições pelo PAA.

Essas tendências e seus principais determinantes mostram como o marco institucional e as políticas públicas contribuíram para os períodos com evolução positiva do enfrentamento da fome e demais manifestações da IA. Não obstante, vários fatores explicam alternâncias tão significativas na orientação das políticas públicas, seu esvaziamento e mesmo desmonte que, em grande medida, explicam os períodos de retrocesso e o vai-e-vem da fome. A fome e a pobreza, infelizmente, têm sido presenças constantes na história do país, porém, o 'vai-e-vem' da fome e da IA no período recente é significativo da ainda frágil internalização do DHA em uma sociedade que não apenas convive com a fome, mas permite que ela retorne com a intensidade vista nos últimos anos.

Em seção anterior apresentamos em linhas gerais o marco institucional e o elenco de políticas e programas que estiveram na base da experiência brasileira no período exitoso da Estratégia Fome Zero. O contexto pós-2023 de retomada das ações e políticas públicas voltadas para a SSAN/DHA, agora sob o Plano Brasil sem Fome, torna oportuno voltar às premissas do enfoque no DHA com importantes implicações no desenho e implementação das referidas ações e políticas. Objetivo sobretudo desafiador em uma sociedade que não tem uma cultura estabelecida de direitos, onde direitos não são reconhecidos e ainda menos exigíveis. Ficou claro do que se disse anteriormente de que o direito à alimentação não é o direito a qualquer alimento, mas sim o DHA, ou à "comida de verdade" conforme o lema aprovado em Conferência Nacional. Tendo se tornado um direito constitucional em 2010, ainda que com aplicação frágil como argumentado neste texto, segue colocada a necessidade de revisar programas e ações na direção de torná-las instrumentos de promoção, proteção e cumprimento (exigibilidade) do DHA.

Alguns progressos foram feitos nessa direção, porém, com não poucos obstáculos no que depender de amparo legislativo, da revisão de posturas e superação de antigas práticas clientelistas ainda bastante difundidas nas três esferas da gestão pública. Começando pela transferência de renda, trata-se de instrumento de promoção do direito à alimentação e a outras necessidades essenciais para pessoas mais vulnerabilizadas. O fato de a transferência ser feita por meio de cartão bancário cuja titular são mulheres constitui importante proteção contra interessados em tirar proveito político da situação. Não obstante, esforços constantes de comunicação junto às famílias atendidas pelo programa são essenciais para que tenham ciência de serem portadoras de direito e sobre a utilização do recurso para acessar alimentação adequada e saudável.

O enfrentamento das restrições de acesso à alimentação adequada e saudável devidas à ação das corporações, empresas em geral e meios de comunicação é, também e sobretudo, uma questão atinente aos direitos humanos, no caso o direito à informação correta, à proteção das crianças alvo preferencial da propaganda, e à disponibilidade de opções de acesso à alimentação adequada e saudável. O próprio lançamento da noção de “comida de verdade” deu origem à importante disputa de narrativas com amplo uso dos meios de comunicação de massa. O acesso é afetado por este tipo de ação do setor privado, mas também por desigualdades socioespaciais no meio urbano, como no caso das populações periféricas que padecem de restrições de renda (acesso econômico) e por ausência de equipamentos de abastecimento que ofereçam esse tipo de alimentos (acesso físico).

Pode-se considerar como ainda incipiente a mobilização junto ao Poder Judiciário do direito humano à alimentação por parte das organizações e movimentos sociais no Brasil. Há ações judiciais ocorrendo há tempos pelo país com a ótica da defesa dos direitos dos consumidores, sem dúvida importantes, porém com foco mais restrito em relação ao enfoque na SSAN/DHA. Mencione-se também o recente recurso ao instrumento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), ação judicial motivada por atos do Poder Público que violem os preceitos fundamentais da Constituição Federal. Em 2021, um conjunto de entidades da sociedade civil entrou com uma ação motivada pela omissão do Governo Federal em adotar medidas frente ao aumento exponencial da fome no país no período da pandemia da Covid-19 que, infelizmente, não teve seguimento pelo Supremo Tribunal Federal.

Promissora e cada vez mais incontornável é a aplicação da ótica do DHA, ao lado da SSAN, na análise dos sistemas alimentares em suas várias escalas. As pesquisas desenvolvidas pelo Ceresan no âmbito do projeto *JustFood* (Maluf et al, 2022a; 2022b; 2024) oferecem um bom exemplo de questionamento dos formatos dos sistemas alimentares predominantes no Brasil e em escala mundial[6]. Trata-se de questionamento estabelecendo relações diretas e estreitas entre desigualdades, iniquidades, injustiças e direitos, como ficará mais claro na seção a seguir.

[6] Vem se ampliando o número de grupos de pesquisa que abordam os sistemas alimentares de modo a reunir a análise de desigualdades, injustiças e direitos.

2. Sistemas alimentares sustentáveis, saudáveis e equitativos

Está em curso um intenso debate internacional a propósito da demanda por transições justas em direção a sistemas alimentares sustentáveis e saudáveis, com alterações nas dietas, no contexto das mudanças climáticas. Essa perspectiva é encontrada em textos acadêmicos, documentos relacionados com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e em eventos internacionais como a Cúpula das Nações Unidas sobre Sistemas Alimentares (2021) e as Conferências das Partes (COPs) sobre Biodiversidade e Mudanças Climáticas. No entanto, posicionamentos da sociedade civil, iniciativa privada comercial, governos, fundações privadas e organismos internacionais compõem um cenário de intensas controvérsias relacionadas com os papéis dos sistemas alimentares no enfrentamento das desigualdades e promoção da equidade social, nas relações entre produção e consumo alimentar e saúde humana, e também quanto aos caminhos das transições com transformações com vistas à sustentabilidade e mudanças climáticas (Maluf et al, 2022b).

Os sistemas alimentares são aqui abordados como conjuntos complexos cuja evolução envolve complementaridades, conflitos e contradições entre seus componentes, têm funcionamento não harmônico e requerem mecanismos de coordenação entre agentes econômicos, atores sociais em geral e a atuação do Estado. Uma abordagem multiescalar e multidimensional dos sistemas alimentares joga luz sobre as várias escalas e dimensões neles envolvidas (Maluf, 2021; Maluf; Burlandy, 2023). Assim, vários fatores ou dinâmicas permitem identificar um sistema alimentar nacional, assim como outras extrapolam as fronteiras nacionais correspondendo a um sistema alimentar mundial, ambos sistemas fortemente influenciados por grandes corporações e apoiados por Estados nacionais ou blocos de países. Circuitos ou fluxos com menor amplitude espacial e escala de operação (locais, territoriais ou regionais) coexistem com as referidas dinâmicas, resultando em entrelaçamentos de sistemas alimentares com características socioeconômicas, políticas, culturais e ecológicas próprias a cada contexto socioespacial. A conexão de esferas permite explicitar os elos daquilo que se produz e se come com a cultura e o ambiente, como apontou Josué de Castro em seu ensaio ecológico *Geografia da fome* (Castro, 1992 [1946]). Esta perspectiva orienta a proposição da noção de sistemas alimentares descentralizados (SAD) como desdobramento da abordagem multiescalar para captar as interações nos territórios e localidades entre sistemas com distintos âmbitos (Maluf, 2021).

No Brasil, tem havido intenso debate e proposições de relacionadas com as conexões entre sistemas alimentares, abastecimento e problemas de saúde e nutrição na forma de situações de IA e fome, obesidade, degradação ambiental e erosão de práticas culturais, Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT) e doenças associadas com carências alimentares, que atingem de forma bastante desigual os diferentes segmentos populacionais, regiões do país e espaços urbanos e rurais. Vistas desde as óticas da sustentabilidade, equidade social e SSAN/DHA, essas conexões têm respaldo em ampla literatura acadêmica sobre as repercussões dos modos predominantes de estruturação dos sistemas alimentares (HLPE, 2017; IPES-FOOD, 2017; Swinburn et al., 2019). Ao que se somam demandas sociais pela incorporação de critérios de justiça social e de direitos nas transformações dos sistemas alimentares atuais com as referências à justiça alimentar (Gottlieb & Josh, 2010), justiça ambiental (Acselrad, Herculano & Pádua, 2004) e a compreensão dos alimentos como bens comuns (Vivero-Pol, 2018).

Determinantes sistêmicos de desigualdades resultantes de sistemas alimentares marcadamente iníquos, ao lado de fatores mais gerais da formação social brasileira, se expressam na elevada concentração no âmbito das práticas produtivas e mercantis - com destaque para a histórica concentração fundiária - assim como na esfera da representação de interesses e nos processos decisórios governamentais. Entre suas consequências, mencionem-se o (i) uso de agrotóxicos intimamente relacionados com problemas de saúde, (ii) monocultivos em larga escala e cadeias de valor agroindustriais acarretando especialização produtiva e comprometimento da diversidade alimentar e nutricional, em detrimento dos modos agroecológicos, (iii) marginalização de diversos segmentos de produtores, especialmente a agricultura familiar e camponesa, contribuindo para a insegurança alimentar e de saúde desses mesmos segmentos, e (iv) invisibilidade dos próprios problemas econômicos, sociais e de saúde, vivenciados por determinados segmentos populacionais. Os sistemas alimentares refletem e são ao mesmo tempo importantes determinantes da elevada desigualdade que caracteriza a sociedade brasileira social brasileira.

Por sua relevância, cabe aqui uma breve introdução ao enfoque de abastecimento alimentar retomado na seção seguinte no âmbito das políticas públicas no Brasil. O abastecimento alimentar engloba um conjunto diverso e complexo de atividades, agentes e atores na esfera da circulação mediando a produção e o consumo, sendo igualmente multiescalar com questões próprias aos vários âmbitos. Ações e políticas de abastecimento, quando orientadas pelos preceitos da SSAN/DHA, visam ampliar o acesso a alimentos adequados e saudáveis oriundos de formas de produção e distribuição socialmente inclusivas, ambientalmente

sustentáveis e valorizadoras da diversidade em suas várias expressões, com destaque para a agricultura de base familiar, diversificada e preferencialmente agroecológica.

O abastecimento alimentar adquiriu novos contornos e maior complexidade em face da integração até o plano internacional onde predominam as grandes corporações, dos desafios dos núcleos urbanos cada vez maiores e das transformações nas relações urbano-rural nos territórios, e da evolução dos padrões de consumo e hábitos alimentares. Os padrões dominantes de produção, circulação e consumo de alimentos se defrontam com amplo espectro de iniciativas ditas alternativas que com eles disputam o controle social sobre o aprovisionamento alimentar, com repercussões na política dos alimentos (Goodman et al, 2012).

As transformações nos sistemas alimentares que contemplem as questões antes ressaltadas remetem à problemática do desenvolvimento e sua relação com a política dos alimentos, como apontado em Leach et al. (2020) para quem os alimentos tornaram-se uma lente através da qual se aborda de forma integrada uma gama de desafios globais contemporâneos na direção de um desenvolvimento sustentável e equitativo, com base em abordagens plurais e apontando a diversidade de caminhos de mudança. Os vários papéis dos alimentos e da alimentação no enfrentamento da pobreza e das várias manifestações de desigualdades e, claro, da IA, demandam processos de transformação dos sistemas alimentares que enfrentem desigualdades e injustiças e promovam equidade. Desde logo, apoiando e qualificando as atividades econômicas de pequena e média escala na produção, processamento, comercialização e consumo de alimentos, em que está engajada parcela significativa da população ocupada de modo informal, de modo que a promoção de justiça alimentar e equidade alimentar assume o significado mais amplo de promover justiça e equidade social por meio dos alimentos e da alimentação (Maluf, 2024).

A transformação dos sistemas alimentares defronta-se, no Brasil, com um dos principais elos entre a esfera global e a nacional por intermédio do entrelaçamento das cadeias de valor da soja e da pecuária, um dos pilares do sistema alimentar mundial, em razão do lugar destacado ocupado pelo país como um dos maiores produtores e exportadores mundiais de grãos e de carnes. Essas cadeias estão sob forte questionamento por contribuir na emissão de gases de efeito estufa, pelo desmatamento e pelas repercussões na saúde humana dos hábitos de consumo a elas associados. Há nelas evidentes manifestações de injustiça nas três dimensões da classificação de Fraser e Honneth (2003), a saber, injustiças distributivas (concentração econômica e demais desigualdades), injustiças processuais

(assimetrias de poder e incidência desigual nas políticas públicas), e injustiças cognitivas ou de reconhecimento (em relação à agricultura familiar e camponesa, povos indígenas e povos de comunidades tradicionais). Assim como há manifestações de desigualdades e injustiças em todos os "domínios de transformação" propostos por Anderson et al. (2019), enfoque que dá concretude à transição agroecológica propugnada pelos autores.

Boa parte das questões tratadas encontram-se nas pesquisas com a abordagem da transição justa dos sistemas alimentares no Brasil, realizadas pelo Ceresan (Maluf et al, 2022a; 2022b; 2024). Desenvolveu-se uma abordagem multiescalar das interações das cadeias globais de valor do complexo soja-carnes com sistemas alimentares nos âmbitos nacional e local-territorial, em contexto de elevadas desigualdades e injustiça, revelando significativas repercussões socioambientais, de saúde humana e climática dos modelos de produção e consumo no âmbito global e suas repercussões nos modos de cultivo, processamento e comercialização dos sistemas alimentares nos planos nacional e subnacional. O alcance limitado das reações do agronegócio e das corporações alimentares às demandas sociais, bem como as falsas soluções em termos de transições justas tais como as moratórias e certificações, transpareceram nas disputas de narrativa quanto aos próprios significados de sustentabilidade e na contraposição entre medidas isoladas e parciais e aquelas que pressupõem amplas transformações do sistema alimentar. A pesquisa em âmbito local realizada em contexto amazônico - Região Metropolitana de Santarém (PA) - captou a confluência de dinâmicas internacionais, nacionais e locais-territoriais com não poucas tensões e conflitos e significativa mobilização social. Reforçaram-se dinâmicas socioeconômicas e políticas históricas daquela região com conflitos territoriais, empobrecimento, produção de iniquidades e apropriação de poder, acompanhadas do comprometimento do acesso à alimentação adequada e saudável com modificações nos cardápios alimentares dos vários grupos sociais.

3. Políticas públicas, institucionalidade e potencialidades para a transformação dos sistemas alimentares

Esta seção traça um amplo panorama das políticas públicas e marco institucional desenvolvidos no Brasil para o enfrentamento da fome e a promoção da SSAN/DHA, com a perspectiva de explorar suas potencialidades na promoção de sistemas alimentares sustentáveis, equitativos e saudáveis, e que tenham em conta as mudanças climáticas. A decisão política da Presidência da República, em 2003, de dar prioridade ao enfrentamento da fome com o lema "Fome Zero"[7], e a existência de sociedade civil organizada em torno desse objetivo desde fins da década de 1980, estiveram na origem da construção de um marco institucional e de políticas e programas públicos com enfoque intersetorial e participativo objeto de ampla literatura (Aranha (org), 2010; Silva et al (orgs.), 2010; Leão; Maluf, 2012). Destacam-se a reinstalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) como órgão de assessoramento da Presidência da República, a instituição da Secretaria Nacional de SAN (Segurança Alimentar e Nutricional) (SESAN) e da Câmara Interministerial de SAN (Caisan). O marco legal inicial foi a Lei Orgânica da SAN (LOSAN, 2006), exercício exemplar de construção conjunta governo e sociedade civil criando o Sistema Nacional de SAN (Sisan) com o objetivo de promover o DHA por meio de uma política nacional de SAN (PNSAN).

Estabelece a Losan:

> 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.
>
> 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

[7] No Governo Dilma o lema "Fome Zero" foi substituído, em 2012, por "Brasil sem Miséria" com a intenção de ampliar os objetivos e escopo das ações, valendo-se da energia social já acumulada.

práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

O Consea e a Caisan constituem os dois polos organizadores principais do Sisan, estrutura que se reproduz nas esferas estadual e municipal (Diagrama 1, Anexo). A Losan inseriu no marco legal brasileiro uma conceituação de direito humano à alimentação e de SAN, respeitado o princípio da soberania dos povos[8]. O marco legal se completou com a aprovação da Emenda Constitucional 64/2010 que incluiu a alimentação entre os direitos sociais previstos no Artigo 6º da Constituição Federal, após ampla mobilização social liderada pelo Consea. Embora a alimentação tenha se tornado um direito constitucional, sua exigibilidade ainda é bastante frágil no Brasil, assim como continua sendo voluntária a adesão de estados e municípios ao Sisan. Além da atuação rotineira do Consea e congêneres estaduais e municipais, dois momentos de controle social das políticas públicas são as Conferências Nacionais de SAN quadrienais e, importante inovação, a Conferência Nacional + 2 Anos quando é feito o cotejamento das ações implementadas a luz das proposições emanadas das Conferências.

Dois outros instrumentos de monitoramento constituem iniciativas inovadoras lideradas pelo Consea. O primeiro deles consistiu em reunir todos os órgãos oficiais produtores de informação para elaborar uma matriz intersetorial de indicadores da realização do DHA (Caisan, s/d). O segundo foi a formulação de um "Orçamento de SAN" resultante de meticuloso estudo dos inúmeros componentes do Orçamento Federal de modo a chegar a um conjunto de programas centrais na promoção da SSSAN/DHA, passível de ser acompanhando. Embora não fossem peças orçamentárias oficiais, eles foram importante insumo na elaboração do I e II Planos Nacionais de SAN, além de servirem de guia para avaliar as propostas orçamentárias anualmente elaboradas pelo governo e encaminhadas ao Congresso Nacional (PLOAs), os Planos Plurianuais de Investimento (PPAs) e a execução orçamentária. A utilização de ambos os instrumentos em publicação do Consea avaliando a realização do DHA se tornou referência para os estudos populacionais e análise de políticas públicas (Consea, 2010).

Após uma interrupção entre 2016 e 2022 em que as ações deixaram de ser orientadas pelas prioridades e diretrizes vigentes a partir de 2003, tendo sido esvaziadas e mesmo encerradas, o governo que assumiu em 2023 deu início, agora sob a égide do Plano

[8] Registre-se a resistência parlamentar ao emprego da expressão 'soberania alimentar' que não consta como tal na Losan cujo artigo 6º diz: "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".

Brasil sem Fome, à reconstrução do marco institucional e do conjunto de políticas antes vigentes, às quais vêm se somando novas iniciativas. Com a volta do funcionamento do Consea e da Caisan e a retomada da construção do Sisan, realizou-se a VI Conferência Nacional de SAN (2023) e teve início a elaboração do III Plano Nacional de SAN, ambas suspensas em 2019.

As diretrizes dos dois planos nacionais de SAN (Caisan 2011; 2018) relacionadas com a promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável estabelece como prioridade as famílias e pessoas em situação de IA, prioridade que deve se repetir no terceiro plano em elaboração. Sabe-se que a renda e a condição de pobreza são determinantes gerais da fome e da IA de modo que têm sido importantes na trajetória recente do país a geração de emprego formal e a política de valorização do poder de compra do salário-mínimo, com forte repercussão em várias remunerações, inclusive nas aposentadorias e previdência social. Na mesma direção atuam também os programas governamentais de transferência de renda vinculados a política de SAN, como o Bolsa Família (PBF), além de outros vinculados à seguridade social como o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Todos esses programas são estratégicos para a SSA/DHA de indivíduos e famílias vulnerabilizadas, porém, especialmente se integrados ao conjunto de programas de promoção da alimentação adequada e saudável, acesso alimentar, sistemas alimentares sustentáveis, agricultura urbana e acesso à água que compõe a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Portanto, coloca-se desde logo pensar o emprego, salários e a transferência de renda como parte de uma política intersetorial e sistêmica de SSAN/DHA

Como mencionado na introdução, a apresentação a seguir não abordará os reflexos das significativas inflexões dos governos no período 2016-2022 nos principais programas e ações voltados para a SSSA/DHA e, tampouco, a reconstrução em curso dos mesmos. Os objetivos são destacar os aprendizados da experiência brasileira a partir das políticas, programas e ações com maior amplitude e que melhor expressam o enfoque intersetorial e participativo da promoção da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional SSAN/DHA, e indicar as contribuições efetivas ou potenciais dos programas e ações para a promoção de sistemas alimentares saudáveis, sustentáveis e equitativos.

a. Abordagem sistêmica, intersetorial e participativa no planejamento de políticas públicas

Atenuar os problemas ambientais, de saúde e sociais impulsionados por sistemas alimentares agroindustriais e promover sistemas alimentares sustentáveis, saudáveis e equitativos exige a tomada de decisões políticas capazes de reunir os atores-chave envolvidos e reduzir as assimetrias de poder no processo decisório. Nesse sentido, o Sistema e a Política Nacional de SAN implementados no Brasil vem proporcionando um aprendizado importante sobre como desenvolver programas e ações fundamentadas nos princípios da intersetorialidade, participação social e equidade. São exemplos desse processo a constituição de espaços de planejamento intersetorial integrado como a Caisan, e a constituição de arenas políticas de diálogo e pactuação com a sociedade civil organizada e diferentes setores de governo, como o Consea.

A construção dessa institucionalidade vem impulsionando políticas públicas que abordam de forma integrada problemas como as várias manifestações de IA, fome, sobrepeso e obesidade dentre outros, ao problematizá-los em face dos formatos dos sistemas alimentares, das questões ambientais e das desigualdades sociais. Portanto, tendem a impulsionar uma compreensão ampliada das questões de alimentação e nutrição, para além da dimensão do consumo (articulando com as práticas de produção, comercialização, abastecimento). Nesse sentido, o Brasil é um dos únicos países do mundo a formular uma *Estratégia Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade (EIPCO),* elaborada a partir do diálogo intersetorial que se estabelece na Caisan com base na interlocução com o Consea (Caisan, 2014). Indica ações a serem implementadas pelo conjunto de setores que integram o Sisan e propõe novos modos de produzir, comercializar e consumir alimentos para alterar as práticas alimentares e consequentemente afetar a questão da obesidade e das DCNTs (Burlandy *et al.,* 2020). Essa perspectiva sistêmica é decorrente, em grande medida, das características da institucionalidade da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional PNSAN e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Sisan, construídos a partir dos espaços de participação social e promoção de intersetorialidade do Consea e da Caisan.

Outro exemplo de estratégia intersetorial com perspectiva sistêmica, é aquela que, no âmbito do Brasil sem Fome, promove a conexão entre a promoção da SAN por meio do Sisan com as ações implementadas nos âmbitos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Sistema Único de Saúde (SUS). Em 2023, o governo federal estabeleceu

orientações para priorização e organização da atenção aos indivíduos e famílias em IA nesses três sistemas nacionais de políticas, com a identificação de indivíduos em situação de IA nas unidades dos três sistemas que atendem a população, e a integração dos respectivos sistemas de informação com vistas ao atendimento prioritário no Sisan, tanto pelos Equipamentos Públicos e Sociais de Segurança Alimentar e Nutricional (EPSANs) tais como cozinhas comunitárias, restaurantes populares e bancos de alimentos, quanto em programas como os Programas de Aquisição de Alimentos, Agricultura Urbana e Periurbana, Fomento Rural, Tecnologias Sociais de Acesso à Água.

b. Compras públicas de alimentos como estratégia para promoção do acesso, da produção familiar e do desenvolvimento com equidade

A Política e o Sistema Nacional de SAN vêm implementando estratégias de promoção da equidade por meio do apoio governamental a segmentos social e economicamente vulnerabilizados, como agricultures familiares, população em situação de IA e fome, povos e comunidades tradicionais. Nessa direção, as compras públicas vêm se consolidando como instrumento de reduzir desigualdades de acesso aos recursos públicos e fomentar a comercialização dos alimentos produzidos por esses segmentos (Burlandy et al, 2023). Os principais exemplos desse potencial são o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) formulado a partir de proposta do Consea já em 2003, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) reconfigurado a partir das propostas oriundas desse Conselho em 2009. A intersetorialidade nesses casos se dá ao potencializar as compras públicas na direção de promover, simultaneamente, o acesso a alimentos adequados e saudáveis por parte de populações vulnerabilizadas, e o fortalecimento da produção agroalimentar de base familiar por meio da comercialização de seus produtos.

O PAA tem como objetivo fomentar mercados institucionais por meio de compras governamentais de alimentos para programas sociais e instituições públicas, como escolas, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, centros de educação infantil, asilos, hospitais e abrigos - a maioria deles administrados em nível municipal. Além disso, objetiva: facilitar o acesso maior e mais freqüente a alimentos de qualidade por pessoas em risco de IA e nutricional; fortalecer as redes locais e regionais de comercialização de alimentos; promover e valorizar a biodiversidade por meio da produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentivar hábitos alimentares saudáveis em âmbito local e regional; estimular o desenvolvimento de cooperativas e associações de produtores; formar estoques estratégicos com produtos da agricultura familiar.

O PNAE, por sua vez, foi amplamente reformulado em 2009 por meio de legislação que definiu como direito dos escolares o acesso a uma alimentação adequada e saudável, e incluiu a obrigatoriedade de que, no mínimo, 30% dos recursos do programa provenientes do governo federal sejam utilizados para a compra de produtos da agricultura familiar local ou regional. O desenho operacional desses programas vem se destacando internacionalmente como exemplos de políticas integradoras da promoção do acesso à alimentação adequada e saudável com formas de produção agroalimentar diversificada de base familiar, potencializando a intersetorialidade, a equidade e a sustentabilidade nos sistemas alimentares. São estratégias potentes de promoção de conexões entre os modos de produção, distribuição e consumo de alimentos que simultaneamente priorizam segmentos socialmente vulnerabilizados, contribuem para garantir o DHA e a SAN e constituem estímulo à economia local (Burlandy; Rocha e Dias, 2023).

Ambos os programas, articulados a outros que integram o Sisan, reduzem iniquidades no acesso aos alimentos, aos bens e às políticas públicas e repercurtem de forma importante nas situações de IA e de fome e na alimentação não apenas pelos usuários de equipamentos públicos, quanto pelos próprios produtores socialmente vulnerabilizados. Esses equipamentos favorecem o acesso à alimentação adequada e saudável por serem orientados pelos princípios da SSAN/DHA e pelo Guia Alimentar para a População Brasileira (GAPB).

c. O abastecimento alimentar como estratégia articuladora da produção, distribuição e acesso à alimentação adequada e saudável

A Política Nacional de Abastecimento Alimentar, cujo plano de implementação foi recentemente lançado, tem centralidade e enorme potencial estratégico quanto aos sistemas alimentares que pode promover, em razão da concepção sistêmica de abastecimento mediando, portanto, conectando acesso e produção, conforme antecipado na seção precedente. O decreto de sua criação foi lançado durante a VI Conferência Nacional de SAN, em dezembro de 2023, com as seguintes diretrizes: (i) promover um sistema integrado de abastecimento alimentar que englobe produção, beneficiamento, armazenagem, transporte, distribuição, comercialização e consumo, com vistas a promover a SobAl e a SAN; (ii) garantia do DHA, com acesso regular e permanente da população brasileira a alimentos adequados e saudáveis em quantidade suficiente; (iii) incentivo a práticas alimentares promotoras da saúde, da agroecologia e da sociobiodiversidade.

O plano referente ao período 2025-2028 será implementado seguindo seis eixos estratégicos: (i) Distribuição e Comercialização de Alimentos Saudáveis; (ii) Promoção de Preço Justo e Acessível dos Alimentos; (iii) Produção de Alimentos Saudáveis em Sistemas Sustentáveis; (iv) Ambientes Alimentares e Acesso à Alimentação Saudável; (v) Informação, Inteligência Estratégica e Comunicação sobre Abastecimento Alimentar; (vi) Acesso à Terra, Território e Água. O plano é composto por 28 iniciativas que se desdobram em 92 ações estratégicas sob a responsabilidade de 15 órgãos de governo. Alguns dos destaques das ambições do plano são: respeito à diversidade cultural, à equidade de gênero, à justiça socioambiental e aos direitos humanos e combate ao racismo estrutural; valorização das práticas alimentares locais e das culturas alimentares brasileiras; priorização do atendimento à população em situação de IA e em vulnerabilidade social; mitigação da ação climática; participação e controle social; "gestão intersetorial e colaboração interfederativa.

d. O Guia Alimentar da População Brasileira e a classificação NOVA de alimentos como instrumentos transformadores

O *Guia Alimentar da População Brasileira* GAPB apresenta uma abordagem sistêmica da alimentação, associada à promoção de sistemas alimentares ambientalmente e socialmente sustentáveis. Além disso, privilegia os modos de produção centrados na agricultura familiar, com bases agroecológicas, harmônicos com a biodiversidade e produzidos com mão-de-obra justa (Burlandy *et al.*, 2021). A visão sistêmica intersetorial do Guia está presente, por exemplo, na orientação de reduzir o consumo de produtos de origem animal em detrimento de um maior aporte de alimentos vegetais *in natura* e minimamente processados, uma vez que a pecuária moderna contribui significativamente na emissão de gases do efeito estufa, um dos principais agravantes do aquecimento global e das mudanças climáticas.

O GAPB fundamenta-se na classificação NOVA de alimentos reconhecida internacionalmente como um ponto de inflexão na abordagem da alimentação saudável articulada com os sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis. Com base na NOVA, as caraterísticas nutricionais e outras caraterísticas dos alimentos são examinadas de acordo com a extensão e a finalidade do seu processamento e as diretrizes do GAPB recomendam que o consumo de produtos ultraprocessados (UPF) deve ser evitado. As razões estão relacionadas com os danos à saúde (incluindo DCNT e obesidade), os riscos para as culturas alimentares tradicionais e as contribuições para sistemas alimentares insustentáveis do ponto de vista social, econômico e ambiental (BRASIL; Ministério da Saúde, 2014; Burlandy et al., 2021).

A classificação NOVA e a concepção de alimentação adequada e saudável oriunda do enfoque na SAN/DHA orientam as políticas públicas brasileiras e constituem uma referência importante para avaliar as diferentes estratégias que vêm sendo propostas para promover uma "alimentação saudável" ou uma dieta ambientalmente mais sustentável. Estes são os casos de soluções tecnológicas como produtos à base de plantas compostos por cereais (soja) ou alternativas industriais ao consumo de carne, por serem UPF com altos níveis de sódio e gordura saturada (Penna Franca et al., 2022). Vimos que o complexo soja-carne é um dos principais emissores de gases de efeito estufa e está associado a injustiças e questões relacionadas à equidade (Kaljonen et al., 2021; Tribaldos e Kortetmäki, 2022). As relações entre os UPF e a (in)sustentabilidade do sistema alimentar vêm sendo estabelecidas por estudos acadêmicos que indicam como esses produtos estão associados à agricultura/pecuária intensiva e ameaçam todas as dimensões da sustentabilidade (social, econômica e ambiental) (Fardet e Rock, 2020).

A classificação NOVA vem orientando também a composição da nova Cesta Básica Nacional de Alimentos, e incidindo no debate sobre a reforma tributária visando reduzir ou zerar as alíquotas de impostos incidentes sobre os alimentos in natura e minimamente processados, ingredientes culinários e alguns alimentos processados, preconizados pelo Decreto 11.936/2024 e pela Portaria MDS 966/2024.

e. Potenciais da concepção sobre alimentação adequada e saudável e do lema comida de verdade

A concepção de alimentação adequada e saudável se destaca no processo peculiar da experiência brasileira de construção social de concepções sobre alimentação e nutrição que evidencia fatores determinantes dos problemas sociais, ambientais e de saúde associados aos sistemas alimentares. No Brasil, a Política de Alimentação e Nutrição (especialmente na versão de 2011), a Política Nacional de SAN e os instrumentos de ação pública que orientam todas as políticas nacionais, como o GAPB (de 2006 e 2014) e o Marco Referencial de Educação Alimentar e Nutricional nas Políticas Públicas (2012), foram formuladas no contexto de consolidação do campo político da SSAN/DHA e da construção do Sisan. A alimentação adequada e saudável é "*um direito humano básico que envolve a garantia de acesso permanente, regular e socialmente justo a uma alimentação adequada às caraterísticas biológicas e sociais do indivíduo, que deve ser compatível com as necessidades alimentares especiais. Deve ser referenciada na respectiva cultura alimentar e nas dimensões de gênero, raça e etnia; acessível e de baixo custo; consistente em quantidade e*

qualidade, atendendo aos princípios da variedade, equilíbrio, moderação e prazer, e baseada em práticas agrícolas adequadas e sustentáveis." (BRASIL, Ministério da Saúde, 2014: p. 8).

A abordagem integrada dos sistemas alimentares centrada na concepção de alimentação adequada e saudável consolida a convergência entre os termos "adequada" e "saudável", tendo a adequação e sustentabilidade das práticas agrícolas como elemento constitutivo. Na mesma direção, recomendações sobre alimentação consideram o impacto do processo de produção e distribuição de alimentos sobre a justiça social e a integridade ambiental (Consea, 2007; BRASIL, 2010; BRASIL, Ministério da Saúde, 2011; BRASIL, 2012; BRASIL, Ministério da Saúde, 2014).

Guarda muita proximidade com a noção de alimentação adequada e saudável que tem ampla circulação internacional, o lema "comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania", adotado na V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em novembro de 2015 em Brasília (DF). Aglutinando um conjunto amplo e heterogêneo de atores e segmentos sociais, ela rompe com concepções dominantes de alimentação e contribui para o debate sobre sistemas alimentares sustentáveis e saudáveis, ao passo em que expressa clara denúncia da "comida falsa" em suas diversas manifestações, como os UPF. Entendida como salvaguarda da vida e do planeta, a comida de verdade pretende destacar as dimensões socioculturais da SAN/DHA para: (a) combinar produção e consumo de alimentos; (b) construir pontes entre o urbano e o rural; (c) valorizar a agrobiodiversidade, alimentos frescos e regionais; (d) respeitar a ancestralidade negra e indígena, a africanidade e as tradições de todos os povos e comunidades tradicionais; (e) resgatar identidades, memórias e culturas alimentares da população brasileira.

f. A estratégia de fomento à agricultura familiar, aos sistemas alimentares agroecológicos e à produção orgânica

A Política Nacional de SAN e o I e o II Plano Nacional de SAN, formulados pela Caisan em parceria com o Consea (Brasil, 2010; Caisan 2011 e 2018), preveem ações intersetoriais em que a promoção da agricultura familiar e orgânica, bem como da agroecologia, constituem caminhos para a transformação dos sistemas alimentares rumo à garantia da alimentação adequada e saudável e do DHAA. Além disso, foram institucionalizados a Política e o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), com o objetivo de fomentar processos de produção de alimentos orientados por princípios

de desenvolvimento sustentável e saudável. Vimos como as compras públicas estão em consonância com a perspectiva sistêmica que integra as ações de produção, comercialização e consumo de alimentos, com reforço do apoio aos agricultores familiares e agroecológicos (Burlandy; Rocha e Dias, 2023).

A recente retomada da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica possibilitou a instituição de um plano (Planapo, 2024-2027) destinado à implementação de ações, programas e projetos indutores da transição agroecológica, da sociobiodiversidade e da produção orgânica e de base agroecológica. A finalidade é contribuir para a SAN e SobAl, por meio da oferta e consumo de alimentos saudáveis, da segurança hídrica e do uso sustentável dos recursos naturais. O potencial de promoção de intersetorialidade e de transformação sistêmica dessa política fica evidente em seus objetivos voltados para a produção orgânica e de base agroecológica, sociobiodiversidade, processos sociais de gestão e decisão, geração de conhecimentos, inserção nas compras públicas e mercados privados, promoção do etno-desenvolvimento, saberes e práticas de cuidado e vigilância em saúde, e a colocação da agroecologia como estratégia de promoção da saúde e de territórios saudáveis e sustentáveis.

O apoio à agricultura familiar, à reforma agrária e à transição agroecológica, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de IA, são considerados uma forma de promover equidade e tornar o sistema alimentar mais sustentável (do ponto de vista ambiental, social e econômico) e justo tanto para produtores quanto para consumidores. São estratégias voltadas para reverter a comercialização concentrada e em larga escala de recursos naturais, insumos (agrotóxicos), equipamentos tecnológicos e UPF, articuladas com a promoção do acesso à alimentação adequada e saudável (FAO & OMS, 2014; Caisan, 2011; BRASIL, 2010; BRASIL, Ministério da Saúde, 2014; Caisan, 2018). No entanto, têm surgido questões quanto ao montante limitado de recursos atribuídos a esta política, bem como à adequação de alguns dos seus instrumentos.

As conexões entre o PNAE e a agricultura familiar, incluindo as compras públicas direcionadas para esse segmento, têm sido reconhecidas como uma forma de reduzir o consumo de alimentos ultraprocessados na alimentação escolar (Teo, 2018) e de promover equidade nos sistemas alimentares ao potencializar o acesso à uma alimentação adequada e saudável tanto para os agricultores quanto para os escolares (Burlandy; Rocha e Dias, 2023).

g. Alimentação adequada e saudável nas cidades com transformação nos sistemas alimentares

As cidades, mais propriamente, os núcleos urbanos tornaram-se referência inescapável na formulação e implementação de estratégias voltadas para a promoção da SSAN/DHA, com especial repercussão no debate em curso sobre transformações nos sistemas alimentares. Atenção crescente vem sendo dada, em âmbito global, às particularidades da questão alimentar no contexto urbano, como demonstrado por iniciativas como a Nova Agenda Urbana lançada pelas Nações Unidas (ONU, 2017), Marco da FAO para a agenda alimentar urbana (FAO, 2020), Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana (FAO, s/d), Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, e relatórios por especialistas sobre sistemas alimentares urbanos e periurbanos (HLPE, 2024), e mercados alimentares territoriais (IPES FOOD, 2024). No Brasil, há tempos esse tema tem sido igualmente objeto de encontros nacionais promovidos pelo Consea e das deliberações das Conferências Nacionais.

Os estímulos provenientes do contexto internacional e o acúmulo anterior existente no país estão na origem do processo de construção da Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades, o "Alimenta Cidades", iniciado em 2023, liderado pelo MDS e Caisan com concepção intersetorial e participativa. A elaboração do Alimenta Cidades, com ampla participação, tem como objetivo principal ampliar a produção, o acesso, a disponibilidade e o consumo de alimentos adequados e saudáveis, priorizados os territórios periféricos urbanos e as populações em situação de vulnerabilidade e risco social. A Estratégia está estruturada em oito eixos complementares e articulados: (i) oferta e disponibilidade de alimentos saudáveis nos equipamentos públicos e sociais de segurança alimentar e nutricional; (ii) oferta e disponibilidade de alimentos saudáveis nos equipamentos públicos e privados de abastecimento; (iii) promoção de ambientes alimentares urbanos que favoreçam a alimentação adequada e saudável; (iv) produção de alimentos saudáveis e sustentáveis nas cidades e em seu entorno; (v) redução das perdas e dos desperdícios de alimentos; (vi) educação alimentar e nutricional, comunicação e informação sobre alimentação adequada e saudável; (vii) articulação intersetorial entre as áreas de assistência social, segurança alimentar e nutricional e saúde, entre outras, com vistas à oferta de ações e serviços para famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional em âmbito local; (viii) apoio à Rede Urbana de Alimentação Saudável a ser instituída como mecanismo de mobilização, governança intersetorial e intergovernamental e cooperação entre os entes federativos participantes da Estratégia (MDS, 2024).

Entre os componentes do Alimenta Cidades que merecem menção especial, estão o olhar prioritário para os chamados territórios periféricos urbanos e populações em situação de vulnerabilidade e risco social, e a proposta de conformar sistemas alimentares saudáveis, inclusivos e resilientes por meio de abordagem ótica holística e ampliada em que os elementos da Estratégia constituam um sistema integrado e intersetorial. Note-se o enfoque em sistemas alimentares circulares interligando meio ambiente, pessoas, insumos, processos, infraestrutura, instituições e atividades relacionadas à produção, processamento, distribuição, preparação e consumo de alimentos, em articulação com a de mercados territoriais que dão identidade a um espaço específico. A proposta de uma Rede Urbana de Alimentação Saudável tem igualmente potencial para contribuir na articulação do acesso à alimentação adequada e saudável com transformações nos sistemas alimentares, entre outros, qualificando e integrando as ações de valorização e qualificação da agricultura urbana e periurbana, e dos equipamentos públicos de SAN (restaurantes, bancos e cozinhas solidárias e comunitárias).

O Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana, instituído em 2018 e atualizado em 2023, inclui atividades agrícolas e as pequenas criações de animais desenvolvidas nas áreas urbanas ou periurbanas. Abrange todas as etapas de produção, processamento, distribuição e comercialização de alimentos, plantas medicinais, plantas aromáticas e ornamentais, fitoterápicos e insumos, tanto para o autoconsumo quanto para a comercialização, bem como processos de gestão de resíduos orgânicos. Sabe-se que a agricultura urbana pode assumir diferentes formatos e objetivos, porém, para além da produção em si, cabe ao programa em sua interação com o Sisan no plano local, promover, desenvolver e conscientizar sobre os impactos da agricultura urbana e periurbana nas cidades, desde a agricultura sustentável até o combate à IA.

As cozinhas comunitárias ou solidárias são uma tecnologia social de enfrentamento da fome inicialmente implementada por iniciativa da sociedade civil operando de maneira voluntária com recursos provenientes de doações de parceiros e indivíduos. Como mais um caso de iniciativa da sociedade civil que dá origem a um programa público, a recente instituição do Programa Nacional de Cozinhas Solidárias, em 2024, tem o objetivo de fornecer alimentação gratuita e de qualidade, preferencialmente às pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social, incluída a população em situação de rua e em insegurança alimentar e nutricional grave. As cozinhas existentes pelo país passaram a contar com recursos do programa recebendo apoio complementar para o desenvolvimento das atividades de produção e oferta de refeições. Há a expectativa que esse novo contexto

favoreça a ampliação dos objetivos das cozinhas para além de saciar a fome e sua integração ao Sisan na esfera local.

Dois outros equipamentos relacionados com o acesso aos alimentos, mais antigos, são os bancos de alimentos e os restaurantes populares. Os bancos de alimentos surgem no Brasil no início dos anos 2000, com distintos formatos, passando a ser objeto de um programa instituído em 2004 e uma significativa evolução desde então. Em 2020, cria-se a Rede Brasileira de Bancos de Alimentos (RBBA) reunindo bancos de alimentos públicos e privados, com o objetivo de fortalecer uma atuação conjunta desses equipamentos, reduzir perdas e desperdício de alimentos e promover o DHA. Várias avaliações dos modelos de atuação dos bancos de alimentos e dos programas respectivos apontaram caminhos para o aprimoramento de sua atuação e integração sistêmica. Quanto aos restaurantes populares, igualmente implementados com apoio de programa público desde o início dos anos 2000, têm cumprido importante papel na ampliação da oferta de refeições nutricionalmente adequadas, com preços acessíveis à população de baixa renda, vulnerabilizados socialmente e em situação de IA. Tem como objetivo promover o acesso a alimentação adequada e saudável valorizando os hábitos alimentares regionais, ao que se somam ações educativas junto aos usuários.

É importante ressaltar a conexão da problemática alimentar urbana com a questão climática, tanto para jogar luz sobre o impacto desproporcional dos efeitos climáticos extremos em grupos que estão em risco e vulnerabilidade social, quanto para reforçar ser crucial a transição para sistemas alimentares saudáveis, sustentáveis e circulares. Um desses elos é estabelecido entre a referida Estratégia Nacional de SAN nas Cidades e o plano setorial "Alimentação e Clima" mencionado a seguir.

h. Alimentação e clima na ótica da SSAN/DHA

A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) foi instituída em 2009, estando em curso a elaboração de planos setoriais de adaptação à mudança do clima a serem integrados ao Plano Clima 2024-2035. Entre as diretrizes para esses planos constantes da Lei Nº 14.904 (27/06/2024) que se relacionam com os objetivos do presente texto são o estímulo ao setor agropecuário para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura (Plano ABC), bem como a adoção das ditas soluções baseadas na natureza como parte das estratégias de adaptação. Na seção sobre sistemas alimentares apresentamos algumas ressalvas a este tipo de orientação e em favor de outras estratégias mais consistentes com o enfoque aqui adotado.

No âmbito dos setores mais diretamente vinculados à SSAN/DHA, liderados pela Caisan e pela Secretaria Nacional de SAN (SESAN/MDS), encontra-se em elaboração o Plano Setorial de Segurança Alimentar e Nutricional (Alimentação e Clima) a ser inserido no Plano Clima, com o recurso a sucessivas consultas a gestores, técnicos e atores sociais em geral. Documentos já produzidos apontam para seis riscos climáticos com incidência sobre esses objetivos, a saber: (i) diminuição da disponibilidade de alimentos; (ii) aumento da vulnerabilidade socioeconômica; (iii) aumento dos preços dos alimentos; (iv) aumento do número de pessoas em insegurança alimentar; (v) comprometimento do acesso a alimentos saudáveis; (vi) diminuição da disponibilidade de água para consumo e produção de alimentos. Nessa direção vão também as sugestões da sociedade civil apresentadas por meio da Plataforma Plano Clima Participativo a serem consideradas na Estratégia Geral do Plano Clima, com atuação do Consea naquelas que incidem mais diretamente sobre a SSAN/DHA.

Muito antes que as mudanças climáticas ganhassem relevo na agenda pública, iniciativas de acesso à água no ambiente do Semi Árido deram origem ao Programa de Cisternas Rurais criado em 2003, principal caso de iniciativa oriunda da sociedade civil que se converteu em programa público. Tinha como objetivo promover o acesso difuso à água para consumo humano e produção de alimentos no Semi Árido brasileiro através da implementação de tecnologias sociais simples e de baixo custo. Destina-se a famílias rurais de baixa renda (renda per capita de até meio salário-mínimo) e a equipamentos públicos rurais afetados pela seca ou falta de água, com prioridade para povos e comunidades tradicionais. Em 20 anos de existência, o Programa já entregou mais de 1,2 milhão de tecnologias sociais de acesso à água impactando positivamente indicadores de saúde, segurança alimentar e renda de milhões de pessoas, especialmente na região do Semiárido. Estão registradas a contratação de mais de 100 mil cisternas em 2023 e 2024, a retomada da parceria com a sociedade civil e a expansão para Amazônia. A mudança do tradicional enfoque do combate à seca pela perspectiva da convivência com o Semi árido assentada na agroecologia tem evidente repercussão na transformação de sistemas alimentares naquela região, com repercussões para além dela.

4. Aprendizados e desafios na experiência brasileira

A título de conclusão, retomaremos de forma sintética as principais contribuições e aprendizados da experiência brasileira de construção do Sisan para apontar, em conexão com eles, os desafios colocados para a promoção do acesso à alimentação adequada e saudável em conjunto com transformações na direção de sistemas alimentares sustentáveis, saudáveis e que tenham em conta as mudanças climáticas. É possível afirmar que entre as principais contribuições da experiência brasileira tem sido o desenvolvimento de uma abordagem sistêmica, intersetorial e participativa no planejamento de políticas públicas voltadas para questões multidimensionais com diversas manifestações. Questões para cujo enfrentamento a ação do Estado é imprescindível, mas com efetiva participação social, como é o caso do enfrentamento da fome com promoção da SSAN/DHA a partir de um sistema nacional de políticas públicas como o Sisan.

Sendo um desenvolvimento progressivo em termos conceituais e do engajamento de setores de governo e atores sociais em geral, vários aprendizados têm sido apontados nas muitas avaliações disponíveis sobre os desafios da intersetorialidade, integração federativa e participação social nos vários planos da ação pública. Este último aspecto joga luz sobre a importância da experiência brasileira de instituição de conselhos de participação social em políticas públicas como o Consea e seus congêneres estaduais e municipais e a periódica realização de Conferências Nacionais, como se verifica em outras áreas. Entre os desafios relacionados com a construção do Sisan, destacam-se os instrumentos mais adequados para estabelecer as relações federativas e compromissos recíprocos, bem como para ter efetivo engajamento dos governos locais, notadamente com a relevância assumida pelas cidades como referência no desenho de políticas alimentares como se verá adiante. Espaços com importante papel quanto à mobilização de atores sociais, às disputas de narrativas e conflitos de interesse. Como substrato da construção institucional-legal se encontra o desafio de tornar efetivo o DHA, em especial no tocante à sua exigibilidade.

Um segundo aprendizado diz respeito aos potenciais da concepção sobre alimentação adequada e saudável, fruto de construção conjunta governo-sociedade civil, na indução de mudanças de hábitos e de transformações nos sistemas alimentares. Tratou-se de uma

conceituação reconhecidamente inovadora justamente pelo enfoque interdisciplinar e intersetorial. Ao lado de importante disputa de narrativas que ela tem provocado, foram citados no texto alguns de seus desdobramentos que confirmam o referido potencial. Destacam-se a adoção dessa conceituação como princípio orientador de muitas iniciativas (diretrizes da alimentação escolar, compras públicas de alimentos, estratégias para as cidades), e o Guia Alimentar da População Brasileira e a classificação NOVA de alimentos como instrumentos transformadores. O lema comida de verdade é mais ambicioso na amplitude das referências que comporta, igualmente sujeito a intensa disputa de narrativas, cuja adoção ainda está por ser mais difundida.

O terceiro aprendizado, mais propriamente desafio, se refere ao enfrentamento das tendências contemporâneas da alimentação promovidas por sistemas alimentares sob forte crítica, tornando incontornável associar esse enfrentamento com as transições necessárias nos sistemas alimentares em suas várias escalas. As compras públicas de alimentos como estratégia para promoção do acesso, da produção familiar e do desenvolvimento com equidade se destacam como instrumento que busca combinar ambas as perspectivas. Igualmente relevante com maior amplitude na estruturação dos sistemas alimentares está a estratégia de fomento à agricultura familiar, aos sistemas alimentares agroecológicos e à produção orgânica, ainda que a execução dos programas aí incluídos seja objeto de ressalvas quanto ao montante limitado de recursos e à adequação de alguns dos seus instrumentos.

Relacionado com o anterior, ainda não se pode extrair aprendizados efetivos de duas iniciativas recém formuladas que, no entanto, são aqui mencionadas por serem estratégicas e centrais à combinação dos objetivos de promoção simultânea da alimentação adequada e saudável com transformação dos sistemas alimentares. Uma delas é a Política Nacional de Abastecimento Alimentar que, caso consiga cumprir com a concepção e objetivos declarados, terá significativa repercussão inclusive em termos de articulação institucional. A segunda se refere à decisão de colocar as cidades ou os núcleos urbanos como referências na construção de estratégias que combinam alimentação adequada e saudável nas cidades com transformação nos sistemas alimentares. Todas correlacionadas com a construção do plano setorial "Alimentação e Clima" na ótica da SSAN/DHA.

Por fim, considere-se um elemento de contexto incontornável em razão do difícil momento pelo qual passa o país em que as dificuldades normais dos intentos de transformação social em países desiguais e iníquos como o Brasil, são agravadas por uma difícil e anormal transição de governo ainda não propriamente concluída haja vista a permanência de constrangimentos oriundos do governo anterior. Este contexto incide fortemente na

exequibilidade de estratégias e opções de políticas públicas desde a ótica do campo da SSAN/DHA com vistas a transformação da sociedade brasileira. Conforme desenvolvido em trabalho anterior (Maluf, 2024), esforço deve ser empreendido na mobilização de referências conceituais e na identificação de estratégias e desenhos de políticas públicas que insiram os objetivos relacionados com a SSAN/DHA no mesmo patamar dos eixos estratégicos hoje dominados pelas perspectivas da transição ecológica, industrialização, promoção da bioeconomia e digitalização. Sem embargo da relevância dessas perspectivas, o entrelaçamento das questões (ou das crises) alimentar, ambiental e climática numa sociedade com o grau de desigualdade da brasileira, impõe transformações socio-estruturais e instrumentos adequados de modo a que o enfrentamento da fome e a promoção da SSAN/DHA não percam centralidade ou fiquem limitados à condição de ações complementares do centro econômico da assim chamada "reconstrução do país", perspectiva muito aquém da almejada transformação da sociedade brasileira.

Referências

ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. (orgs.) (2004). *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

ANDERSON, C. R.; BRUIL, J.; CHAPPELL, M. J.; KISS, C.; PIMBERT, M. P., (2019). From transition to domains of transformation: getting to sustainable and just systems through agroecology. *Sustainability*, 11 (19), 5272.

ARANHA, A.V. (org.) (2010), *Fome Zero: Uma História Brasileira - Vols. I, II e III*. Brasília (DF): Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

BRASIL (2010) Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Brasília, DF. Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, 25 de agosto de 2010.

BRASIL Ministério da Saúde (2011). Ministério da Saúde Portaria Nº 2.715, de 17 de novembro de 2011. Atualiza a Política Nacional de Alimentação e Nutrição. 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2012). Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas - Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

BRASIL. Ministério da Saúde (2014). Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Guia alimentar para a população brasileira - 2. ed. - Brasília: MS, 2014.

BURLANDY, L.; ALEXANDRE, V. P.; CANELA, D.; SILVA, A. C. F.; MARANHA, C.; CASTRO, I. R. R. (2020), Obesity Agenda in Brazil. Conflict of Interests and Corporate Activity. *Health Promotion International*, v.daa 08, p.daa 085.

BURLANDY, L. CASTRO, I. R. R.; RECINE, E. G. I. G.; CARVALHO, C. M. P.; PERES, J. (2021) Reflections on ideas and disputes in the context of promoting healthy eating. *Reports of Public Health*, v.31, p.e00195520 - e00195520.

BURLANDY, L; ROCHA, C.; DIAS, P. C. (2023), Public procurement as a tool in urban food governance in Brazil In: *Routledge Handbook of Urban Food Governance*. London: Routledge, v.1, p. 239-251.

BURLANDY, L. (2023), The Brazilian System for Food and Nutrition Security: Tensions, Conflicts, and Paradoxes. In: Fleury. S (org.) Social Policy Dismantling and De-democratization in Brazil. London: Springer Nature, 159:188.

Caisan (2011). *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015*. Brasília (DF): Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional/MDS.

Caisan (2014) Estratégia Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional/MDS.

Caisan (2018). *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2016/2019*. Brasília, DF: Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional/MDS.

Caisan (s/d). *Matriz de indicadores do PLANSAN 2016-2019*. Brasília (DF), Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional/MDS [disponível em: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/Consea/acervo-Consea/documentos/matriz-indicadores-de-san-do-Consea.pdf].

CASTRO, J. *Geografia da fome - o dilema brasileiro (pão ou aço)*. Rio de Janeiro: Gryphus, 1992. [Originalmente publicado em 1946].

Consea (2010). *A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil - Indicadores e Monitoramento - da Constituição de 1988 aos dias atuais*. Brasília (DF): Consea/Presidência da República.

FARDET, A; ROCK, E. (2020) Ultra-Processed Foods and Food System Sustainability: What Are the Links? Sustainability 2020; 12, 6280; doi:10.3390/su12156280.

FAO (2020). *Marco da FAO para a Agenda Alimentar Urbana: Aproveitamento de medidas dos governos subnacionais e locais para garantir sistemas alimentares sustentáveis e uma melhor nutrição*. Roma, Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação.

FAO (s/d), *Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana - Marco de Acompanhamento*. Roma, FAO/MUFPP/RUAF, 66p.

FAO and WHO (2014). Final Document of the Conference: Declaration of Rome on Nutrition. Second International Conference on Nutrition. ICN2. Rom, November 2014. Retrieved May 1st, 2024 from: http://www.fao.org/3/a-ml542s.pdf.

FRASER, N.; HONNETH, A. (2003), *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. London-New York: Verso.

GOODMAN, D.; DUPUIS, E. M.; GOODMAN, M. K. (2012) *Alternative food networks:* knowledge, place and politics. London (UK), Routledge.

GOTTLIEB, R. & JOSH, A. (2010), *Food justice*. Cambridge: MIT Press.

HLPE (2017). *Nutrition and food systems*. Rome: HLPE/CFS, 2017. (Report by the High-Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, # 12).

HLPE (2024). *Strengthening urban and peri-urban food systems to achieve food security and nutrition, in the context of urbanization and rural transformation*. Rome, CFS HLPE-FSN. (Report by the High-Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition).

IBGE (2024), PNAD Contínua 2023 - Segurança alimentar. R. Janeiro, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. [disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17270-pnad-continua.html?edicao=39836&t=resultados]

IPES-FOOD (2017). *Unravelling the food-health nexus: addressing practices, political economy, and power relations to build healthier food systems*. Geneva: The Global Alliance for the Future of Food/International Panel of Experts on Sustainable Food Systems.

IPES-Food (2024), *Comida com os Pés Assentes na Terra - Resumo Executivo*. Bruxelas: the International Panel of Experts on Sustainable Food Systems, 9p.

KALJONEN, M.; KORTETMAKI, T.; TRIBALDOS, T.; HUTTUNEN, S.; KARTTUNEN, K.; MALUF, R.S.; NIEMI, J.; SAARINEN, M.; SALMINEN, J.; VAALAVUO, M. (2021), Justice in transitions: Widening considerations of justice in dietary transitions. *Environmental Innovations and Societal Transitions* 40, 474-485.

LEACH, M. et al. (2020), Food politics and development. *World Development*, n. 134, 105024.

LEÃO, M.; MALUF, R. S. (2012), *A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira*. Brasília (DF): ABRANDH/OXFAM, 72 p.

MALUF, R.S. (2010), Construção do Sisan, Mobilização e Participação Social. In: Aranha, A.V. (org.). *Fome Zero: Uma História Brasileira - Vol. II*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 27:37.

MALUF, R. S., (2021), Política dos alimentos e participação social no Brasil: alcances de um campo contra-hegemônico. In: Schubert, M.N.; Tonin, J.; Schneider, S. (orgs.), 2023. *Desafios e tendências da alimentação contemporânea: consumo, mercados e ação pública*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, p. 61-88.

MALUF, R.S. (2024), *Alimentos, alimentação e sistemas alimentares na reconstrução do país e transformação da sociedade brasileira*. R. Janeiro, Ceresan/UFRRJ, 32p. (Textos para Discussão 12).

MALUF, R.S.; BURLANDY, L. (2023), Sistemas alimentares, desigualdades e saúde no Brasil: desafios para a transição rumo a sustentabilidade e promoção da alimentação adequada e saudável. In: Noronha, G.S.; Maluf, R.; Noronha, J.C.; Delgado, N.; Gadelha, P. R. (orgs.), *Alimentação e nutrição no Brasil: perspectiva na segurança e soberania alimentar*. R. Janeiro: Edições Livres; Fundação Oswaldo Cruz, 275:326.

MALUF, R.S.; BURLANDY, L.; CINTRÃO, R.P.; JOMALINIS, E.; SANTARELLI, M.; TRIBALDOS, T. (2022a), Global value chains, food and just transition: A multi-scale approach to Brazilian soy value chains. *Journal of Peasant Studies* 50, 2642:2665

MALUF, R.S.; BURLANDY, L.; CINTRAO, R.P.; JOMALINIS, E.; CARVALHO, T.C.; TRIBALDOS, T. (2022b), Sustainability, justice and equity in food systems: Ideas and proposals in dispute in Brazil. Environmental Innovations and Societal Transitions, 45, 183:199.

MALUF, R.S.; BURLANDY, L.; CINTRÃO, R. P.; TRIBALDOS, T.; JOMALINIS, E. (2024), Food systems and access to healthy food in an Amazonian context. *Sustainability* 16, 2652.

MDS (2024), *Elementos chave sobre sistemas alimentares urbanos e orientações para implementação da Estratégia Alimenta Cidades pelos governos locais*. Brasília (DF), MDS/SESAN, 99 p.

ONU (2017). *Nova Agenda Urbana*. N. York, ONU-Habitat, 66p.

PENNA FRANCA et al., (2022) Meat substitutes - past, present, and future of products available in Brazil: changes in the nutritional profile. Future Foods, v. 5, p. 100133, jun. 2022.

PENSSAN (2023), *II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil*. São Paulo, Fundação Friedrich Ebert : Rede PENSSAN, 2022. [disponível em: https://pesquisassan.net.br/]

POMPEIA, C.; SCHNEIDER, S. (2021), As diferentes narrativas alimentares do agronegócio. *Desenvolvimento e Meio-Ambiente,* Curitiba, Vol. 57, p. 175-198.

TEO, C.R.P.A. (2018). The partnership between the Brazilian School Feeding Program and family farming: A way for reducing ultra-processed foods in school meals. Public Health Nutr. 2018, 21, 230-237.

SILVA, J.G.; GROSSI, M. E.; FRANÇA, C.G. (orgs.) (2010). *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília (DF): Ministério do Desenvolvimento Agrário.

SOUZA, L. E. P. F. *et al.* (2019), The potential impact of austerity on attainment of the Sustainable Development Goals in Brazil. *BMJ Global Health*, [*s. l.*], v. 4, p. e001661.

TRIBALDOS, T.; KORTETMÄKI, T. (2022), Just transition principles and criteria for food systems and beyond. *Environmental Innovations and Societal Transitions* 43, 244-256.

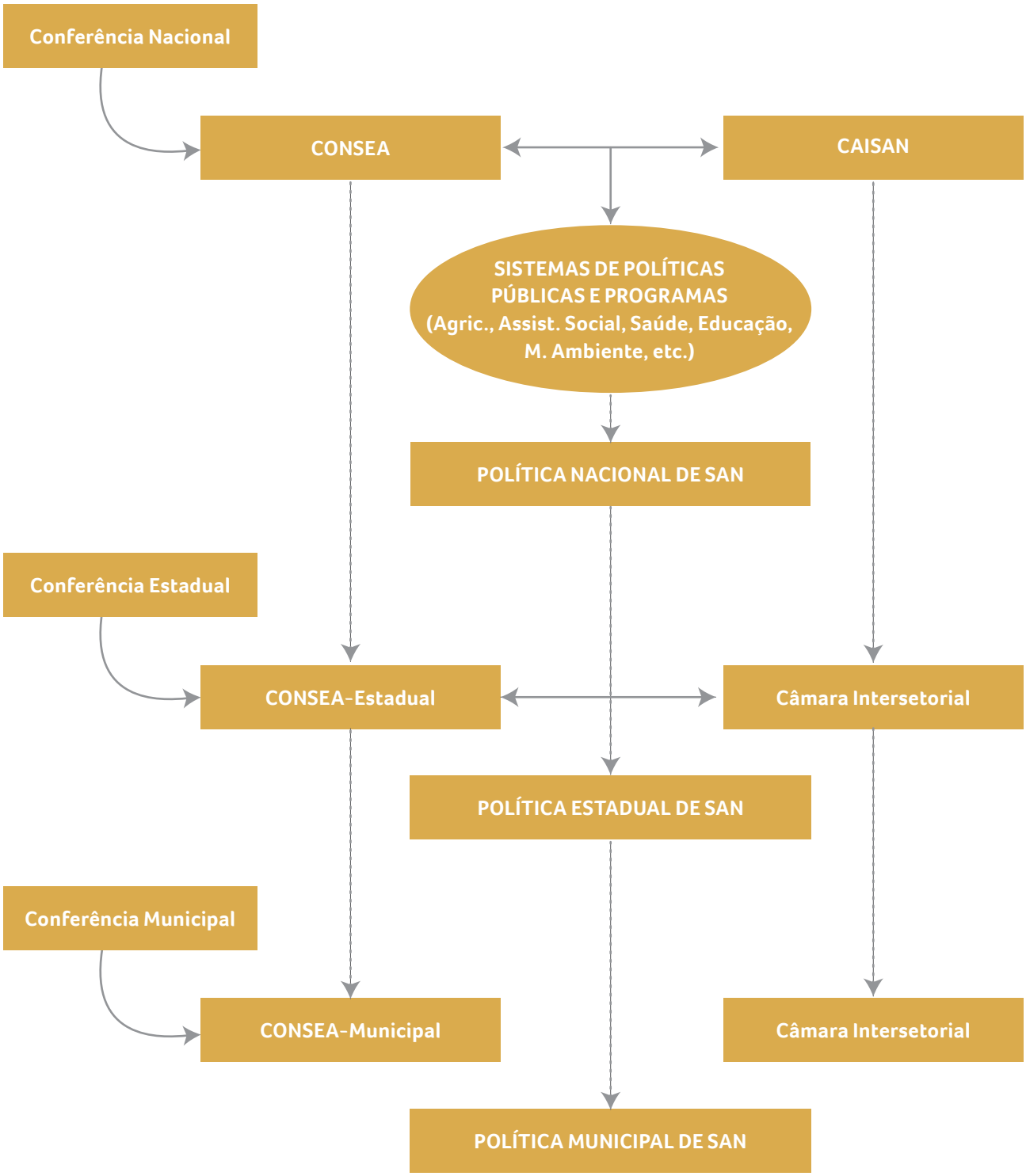
SWINBURN, B. A. et al. (2019), The global syndemic of obesity, undernutrition, and climate change: *The Lancet* Commission report. *The Lancet*, published on line, 27 January 2019.

VIVERO-POL, J. L. Alimentos como bens comuns: uma nova perspectiva sobre a narrativa do sistema alimentar. In: CORREA, L. (Org.). *Diálogos sobre direito humano à alimentação adequada*. Juiz de Fora: Faculdade de Direito/Universidade Federal de Juiz de Fora, 2018. p. 41-90.

WEIS, T. (2013), The meat of the global food crisis. *The Journal of Peasant Studies*, v. 40, n. 1, p. 65-85.

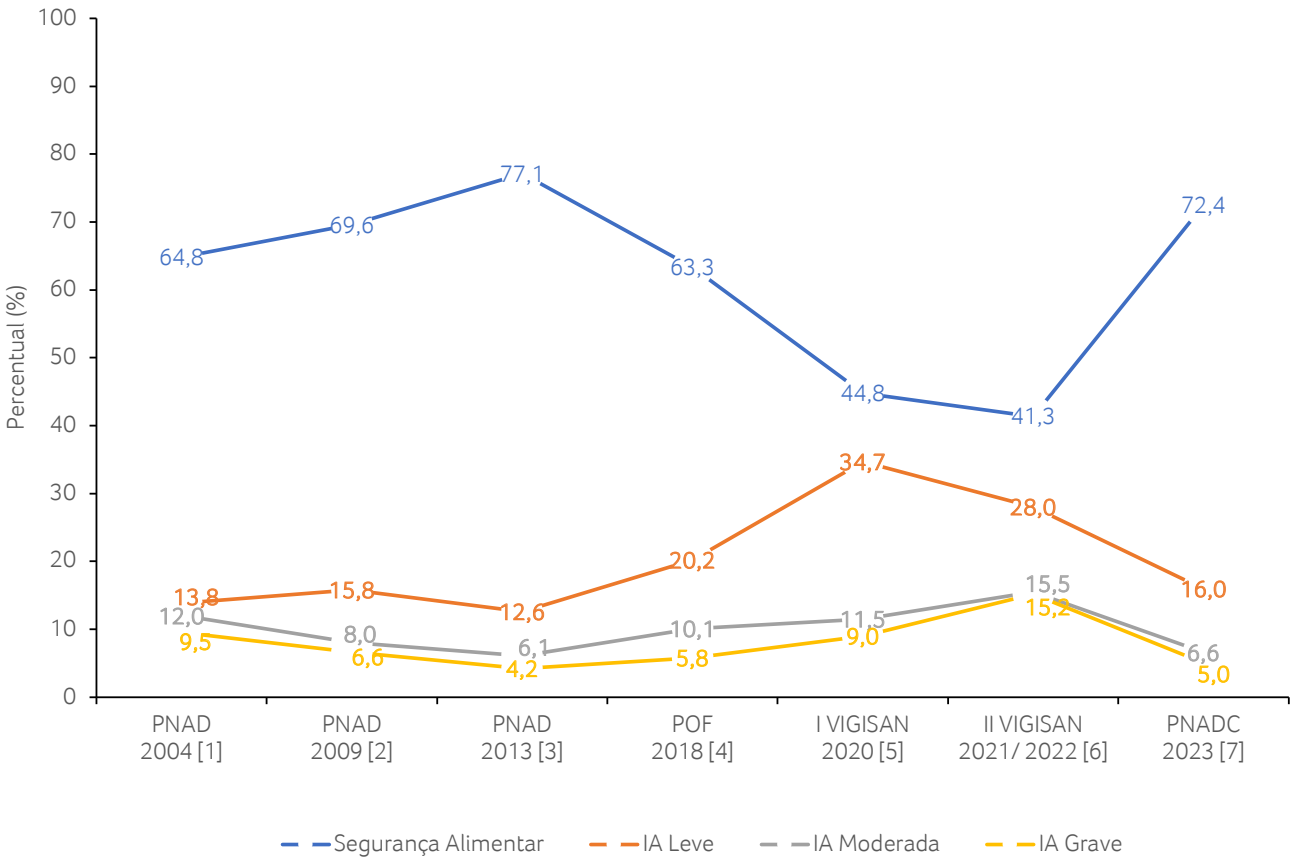
Anexos

Diagrama 1 - Estrutura do SISAN



Fonte: Maluf (2010)

Figura 1 – Tendência da Segurança Alimentar e dos Níveis de Insegurança Alimentar (IA) no Brasil, 2004 A 2023.



Fonte: Dados realizados para a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar de oito itens, a partir das pesquisas: [1] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2004 (IBGE); [2] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008-2009; [3] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013-2014; [4] Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018; [5] Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da COVID-19 2020 (Rede PENSSAN); [6] Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da COVID-19 2021-2022; [7] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2023.

Elaboração: Rede PENSSAN, GT Monitoramento.

Expediente

Autores
Renato S. Maluf,
Luciene Burlandy

Projeto gráfico
Contexto Gráfico

Capa e paginação
Kenia de Aguiar Ribeiro,
Scriptorium Design Editorial

Publicação
Diálogo Agropolítico
Brasil - Alemanha (APD)

Coordenação editorial
Gleice Mere, Carlos Alberto dos
Santos, Alexander Borges Rose
e Ralph Hammer

Foto da capa
Regina Santos/CNA