

INFORME DHANA 2024

Esperançar e exigir direitos



FIAN
BRASIL

PARCERIA:



**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Informe Dhana 2024 [livro eletrônico] : esperar e exigir direitos / organização Mariana Santarelli, Nayara Côrtes Rocha. -- Brasília, DF : FIAN Brasil, 2024.
PDF

Vários autores.
Bibliografia.
ISBN 978-65-88708-48-4

1. Agricultura e tecnologias relacionadas
2. Direito à alimentação - Brasil 3. Direitos humanos 4. Nutrição - Aspectos da saúde 5. Segurança Alimentar e Nutricional, SAN - Brasil I. Santarelli, Mariana. II. Rocha, Nayara Côrtes.

24-240733

CDD-637.181

Índices para catálogo sistemático:

1. Direito à alimentação : Segurança alimentar :
Agricultura e tecnologia 637.181

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

Informe Dhana 2024: esperar e exigir direitos é uma análise sobre as condições para a realização e as violações do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas entre 2022 e 2024. A publicação é uma iniciativa da FIAN Brasil – Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas, em parceria com o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) e com o apoio de Brot für die Welt (Pão Para o Mundo, PPM), Misereor e Instituto Ibirapitanga.

ORGANIZAÇÃO:

Mariana Santarelli e Nayara Côrtes Rocha

TEXTO:

capítulos 1 e 3, Grazielle Custódio David; cap. 2, Mariana Levy Piza Fontes, Mariana Santarelli e Helena Simões Romano; cap. 4, Míriam Villamil Balestro Floriano, Norma Sueli Marques da Costa Alberto e Irio Luiz Conti; cap. 5, Nayara Côrtes Rocha

LEITURA DOS ORIGINAIS:

Mariana Santarelli, Nayara Côrtes Rocha, Irio Luiz Conti, Francisco Menezes e Renato S. Maluf

PRODUÇÃO EDITORIAL:

Pedro Biondi

COPIDESQUE:

Gabriela Amorim (caps. 1 a 4) e Pedro Biondi (cap. 5)

REVISÃO FINAL:

FIAN Brasil

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO:

Coletivo Piu

FOTO DE CAPA:

Marcelo Coutinho/Arq. FIAN Brasil

FOTOS INTERNAS:

p. 8, 22 e 78, Ruy Sposati/Cimi; p. 10 e 14, Arquivo FIAN Brasil; p. 49, 57, 62 e 65, Ubirajara Machado; p. 72, Marcelo Coutinho/Arq. FIAN Brasil

COMO CITAR E REFERENCIAR ESTA PUBLICAÇÃO?

SUGESTÃO (PADRÃO ABNT):

Citação:

(Santarelli; Rocha, 2024)

Referência:

SANTARELLI, M.; ROCHA, N. C. (org.). **Informe Dhana 2024: esperar e exigir direitos**. Brasília: FIAN Brasil, 2024. Disponível em: fianbrasil.org.br/informeDhana2024.

Trechos, gráficos e tabelas desta publicação são de livre reprodução, desde que citada a fonte.

A circulação do material integral é bem-vinda, com preferência para a divulgação do link fianbrasil.org.br/informeDhana2024.

Para uso de fotos, consulte-nos.

FIAN BRASIL

GESTÃO 2024-2028

Conselho Diretor

Diretora presidenta: Mariza Rios

Diretora vice-presidenta: Norma Sueli Alberto

Diretor financeiro: Lucas Prates

Diretora de Articulação: Míriam Villamil
Balestro Floriano

Diretor de Formação: Irio Luiz Conti

Conselho Fiscal

Titulares: Jorge Alfredo Gimenez Peralta e Célia
Varela Bezerra

Suplente: Sonia Lucia Lucena Sousa de Andrade

Coordenação

Nayara Côrtes Rocha (secretária-geral)

Mariana Santarelli (assessora de Políticas Públicas)

Secretaria Executiva

Assessores de Direitos Humanos:

Adelar Cupsinski e Paula Gabriela Chianca

Assessor de Advocacy: Pedro Vasconcelos Rocha

Assessora de Sistemas Alimentares: Luana de
Lima Cunha

Assessores de Comunicação: Máira Miranda,
Pedro Biondi e Yuri Simeon

Assessora de Alimentação Escolar: Débora
Olimpio

Assessora técnica financeira: Josiane Antunes

Assessor técnico: Marcelo José

Assessora contábil: Mary Gomes

SUMÁRIO

Lista de siglas	6
Introdução	8
1. Desafios e perspectivas socioeconômicas em um contexto de crises múltiplas para o direito humano à alimentação no Brasil	10
2. Esperançar sem deixar de resistir: possibilidades e limites da reconstrução	22
3. Orçamento público brasileiro para a garantia do Dhana	49
4. Alteração do artigo 6º da Constituição Federal (PEC 17/2023): um grave risco ao direito humano à alimentação.....	62
5. Análise das iniciativas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional sob a perspectiva do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas	72
Sobre nós	83

LISTA DE SIGLAS

Abia • Associação Brasileira da Indústria de Alimentos

Abrasco • Associação Brasileira de Saúde Coletiva

ADPF • Arguição de descumprimento de preceito fundamental

ADI • Ação direta de inconstitucionalidade

AGU • Advocacia Geral da União

ANA • Articulação Nacional de Agroecologia

Anvisa • Agência Nacional de Vigilância Sanitária

Apib • Articulação dos Povos Indígenas do Brasil

ASA • Articulação Semiárido Brasileiro

CadÚnico • Cadastro Único das Políticas Sociais

CAF • Cadastro Nacional da Agricultura Familiar

Caisan • Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional

CBS • Contribuição sobre Bens e Serviços

CDESC • Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

CDESS • Conselho de Desenvolvimento Econômico Sustentável

Cebrap • Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

Ciapo • Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica

Cnapo • Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

CNSAN • Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Conama • Conselho Nacional do Meio Ambiente

Conaq • Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas

Condraf • Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

Consea • Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Corte IDH • Corte Interamericana de Direitos Humanos

COP • Conferência das Partes

CPT • Comissão Pastoral da Terra

CSA • Conselho de Segurança Alimentar Mundial

DAP • Declaração de Aptidão ao Pronaf

DHAA • Direito humano à alimentação adequada

Dhesca • Direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais

DCNTs • Doenças crônicas não transmissíveis

Dhana • Direito humano à alimentação e à nutrição adequadas

Ebia • Escala Brasileira de Insegurança Alimentar

Embrapa • Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FAO • Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

FBSSAN • Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional

FGV • Fundação Getúlio Vargas

Fineduca • Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação

FMI • Fundo Monetário Internacional

FNDE • Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FSP/USP • Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo

G20 • Grupo dos 20

GHAI • Global Health Advocacy Incubator

GNRtFN • Rede Global pelo Direito à Alimentação e à Nutrição

Ibama • Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais

IBGE • Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBS • Imposto sobre Bens e Serviços

Incra • Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPCA • Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPCC • Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas

Ipea • Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LOA • Lei Orçamentária Anual

Losan • Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

Mapa • Ministério da Agricultura e Pecuária

MDA • Ministério do Desenvolvimento Agrário/
Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar

MDS • Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

MF • Ministério da Fazenda

MIR • Ministério da Igualdade Racial

MPA • Movimento dos Pequenos Agricultores

MPI • Ministério dos Povos Indígenas

MRE • Ministério das Relações Exteriores

MS • Ministério da Saúde

ÓAÊ • Observatório da Alimentação Escolar

ODS • Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OMS • Organização Mundial da Saúde

ONU • Organização das Nações Unidas

Opas • Organização Pan-Americana da Saúde

ÓSocioBio • Observatório das Economias da Sociobiodiversidade

NIS • Número de Identificação Social

PAA • Programa de Aquisição de Alimentos

PAC • Programa de Aceleração do Crescimento

Pafe • Programa de Apoio e Fortalecimento ao Etnodesenvolvimento

PCTs • Povos e comunidades tradicionais

PEC • Proposta de emenda à Constituição

PGPM • Política de Garantia de Preços Mínimos

Pidesc • Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PL • Projeto de lei

Planaab • Plano Nacional de Abastecimento Alimentar

Planapo • Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

Plansan • Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Pnaab • Política Nacional de Abastecimento Alimentar

Pnae • Programa Nacional de Alimentação Escolar

Pnapo • Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

PNSAN • Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

POF • Pesquisa de Orçamentos Familiares

PPA • Plano Plurianual

PPM • Pão Para o Mundo

Pronaf • Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

Pronara • Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos

Pronera • Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária

Rede Penssan • Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar

SAN • Segurança alimentar e nutricional

SECF • Secretaria Extraordinária de Combate à Pobreza e à Fome

Sesan • Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SIDH • Sistema Internacional dos Direitos Humanos

Siop • Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

Sisan • Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SSAN • Soberania e segurança alimentar e nutricional

STF • Supremo Tribunal Federal

Suas • Sistema Único da Assistência Social

SUS • Sistema Único de Saúde

TI • Terra indígena

UDR • União Democrática Ruralista

UFGD • Universidade Federal da Grande Dourados

ZFM • Zona Franca de Manaus



INTRODUÇÃO

O **Informe Dhana 2024** chega num momento especial, em que se celebram os 20 anos das Diretrizes Voluntárias para o Direito à Alimentação. Estas diretrizes são resultado da iniciativa do Conselho da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) no sentido de interpretar o **direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana)** e propiciar uma orientação prática aos Estados para a sua realização progressiva. No Brasil, as diretrizes serviram como inspiração para a formulação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan, Lei 11.346/2006), o desenho inicial do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e a inclusão da alimentação como direito fundamental no artigo 6º da Constituição Federal.

O informe chega também num momento em que, no Brasil, pode-se novamente respirar e acreditar na possibilidade de realização progressiva do Dhana, ainda que em um contexto global e nacional de crises simultâneas, que se retroalimentam e ampliam os desafios para a sociedade, governos e economias, caso da crise climática e da persistência da fome.

Resistimos a seis anos de governos nacionais marcados pelo autoritarismo e pelo neoliberalismo, agravados por uma grave crise sanitária e econômica. Maus tempos que deixaram como legado um desmatamento recorde, o desmonte de políticas públicas (como as voltadas à garantia do Dhana) e uma extrema-direita fortalecida, que ocupou o Congresso Nacional, tornando-o ainda mais conservador e comprometido com os interesses privados do agronegócio e das grandes corporações.

Nas três últimas edições do **Informe Dhana** não nos restou alternativa senão relatar esses retrocessos e violações de direitos, ainda que mostrando a força de resistência da sociedade civil para manter viva a agenda pública da **soberania e segurança alimentar e nutricional (SSAN)** e as inúmeras ações de solidariedade e reinvenção em prol da vida e dos direitos humanos que aconteceram nos territórios, especialmente as protagonizadas pelos movimentos sociais.

Com este informe, nos damos a chance de esperar. Após retomar o último ano do governo Bolsonaro (2022), propomo-nos a fazer um voo rasante sobre as políticas de segurança alimentar e nutricional (SAN) criadas ou reativadas nos dois primeiros anos do atual mandato do presidente Lula, que volta ao poder com renovadas promessas de prioridade ao combate à fome. Um exercício que fazemos a partir de um olhar que é ao mesmo tempo esperançoso e crítico, e que não deixa de

reconhecer que o contexto mais amplo é grave e controverso, que nossos sistemas alimentares seguem dominados pelas grandes corporações, que os direitos de povos indígenas seguem sendo violados, que o colapso climático está mais próximo do que gostaríamos de reconhecer e que não há sinais no horizonte de uma verdadeira transição para sistemas alimentares mais saudáveis, justos e resilientes. Ainda assim, e sem deixar de resistir, damos-nos a chance de esperar.

O **Informe Dhana 2024** está dividido em cinco capítulos. No primeiro, abordamos o cenário de crises simultâneas que impactam diretamente a soberania e segurança alimentar e nutricional da população, com análises sobre as causas e efeitos sobre a disponibilidade e os preços dos alimentos, e respostas governamentais como a política de abastecimento e a reforma tributária. O segundo capítulo é dedicado ao mapeamento e à análise da retomada das políticas e do Sisan com a chegada da nova gestão do governo federal em 2023. Aborda os principais programas, perdas e ganhos na agenda regulatória, direitos territoriais e as estratégias de transformação ecológica e enfrentamento das mudanças climáticas. O terceiro capítulo analisa o Programa Orçamentário de Segurança Alimentar e Nutricional, indicador da evolução do investimento orçamentário do governo federal no Dhana. São examinadas a dotação e a liquidação das principais ações em quatro períodos entre 2020 e 2024.

O quarto capítulo contextualiza uma ameaça ao marco normativo do Dhana no Brasil. Trata-se da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 17/2023, que pretende substituir a palavra “alimentação”, inserta no rol de direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição, por “segurança alimentar”, um grave retrocesso e risco para a realização desse direito. Por fim, no quinto capítulo, reproduzimos metodologia usada em todas as edições do informe que analisa as iniciativas públicas de SAN sob a perspectiva do Dhana, observando as obrigações de respeitar, proteger, promover e prover esse direito.

O **Informe Dhana** é elaborado a partir de diversas fontes de evidências, incluindo levantamento bibliográfico, análise documental e entrevistas semiestruturadas. Na etapa de levantamento bibliográfico e análise documental são valorizadas as publicações das FIANs, documentos oficiais e recomendações do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e do Conselho Mundial de Segurança Alimentar da FAO, bem como manifestos, relatórios, notícias e informações produzidas pelos movimentos sociais e organizações da sociedade civil que fazem parte das redes de articulação da FIAN Brasil, tanto nacional quanto internacionalmente. São também acionados dados secundários, como notícias oficiais do governo federal no período do estudo, dados de pesquisas e inquéritos nacionais. Trata-se de um olhar que privilegia a perspectiva da sociedade sobre a concretização do Dhana. Para subsidiar o capítulo 2, que aborda a retomada das políticas de SAN, foram realizadas dez entrevistas semiestruturadas em formato virtual, com informantes-chaves, que nos ajudaram a mapear e analisar o atual período.

Por fim, cabe valorizar a histórica parceria da FIAN com o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) em muitas frentes, em especial na redação de todas as edições do **Informe Dhana**. Esta é a nossa mais importante contribuição para o monitoramento desse direito fundamental no Brasil. Aproveitem a leitura.



1. DESAFIOS E PERSPECTIVAS SOCIOECONÔMICAS EM UM CONTEXTO DE CRISES MÚLTIPLAS PARA O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO NO BRASIL

O Brasil enfrenta um cenário complexo de crises simultâneas que impactam diretamente a soberania e segurança alimentar e nutricional da população. A crise climática tem exacerbado eventos extremos, como secas e enchentes, afetando a produção agrícola, o acesso a alimentos e a vida das pessoas. A pandemia de Covid-19, por sua vez, intensificou a crise sanitária e econômica, agravando a pobreza e o desemprego. Além disso, crises sociais e políticas têm contribuído para a fragilização da democracia, o aumento das desigualdades e uma deterioração da qualidade de vida, especialmente entre as populações vulnerabilizadas.

Este capítulo examina as múltiplas crises pela perspectiva da soberania e segurança alimentar e nutricional (SSAN), buscando compreender suas causas e efeitos sobre a disponibilidade e os preços dos alimentos. Busca também analisar as respostas que estão sendo dadas pelo governo brasileiro por meio de dados e análises de ações que incidem sobre o abastecimento e a atual reforma tributária, pelo impacto que essas estratégias podem ter no direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana) da população brasileira.

Efeitos das múltiplas crises simultâneas

O Brasil e o mundo enfrentam um cenário de crises simultâneas, que se retroalimentam e ampliam os desafios para a sociedade, governos e economias. Essas crises – climática, energética, alimentar, sanitária, social, econômica e política – têm efeitos profundos e interligados, criando um ambiente de incerteza e vulnerabilidade que afeta os direitos das pessoas e do meio ambiente, inclusive o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana).

Globalmente, o aumento das temperaturas e a mudança nos padrões climáticos têm causado perdas agrícolas, deslocamentos populacionais e aumento dos desastres naturais. O estudo *Estimativa de emissões de gases de efeito estufa dos sistemas alimentares no Brasil*, realizado pelo Observatório do Clima, mostra que, em 2021, esses sistemas foram responsáveis por 73,7% das emissões brutas totais do país naquele ano. A maior parcela é proveniente do setor de Mudança de Uso da Terra e Florestas, que contabiliza o desmatamento. Ele respondeu por 56,3% das emissões nacionais por sistemas alimentares em 2021, seguido por 33,7% de participação do setor de Agropecuária (Alencar et al., 2023). De acordo com estudos da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), as regiões semiáridas do Nordeste ficarão ainda mais secas e o leste da Amazônia brasileira sofrerá “savanização”. A mandioca, alimento tradicional da agricultura familiar, tende a ser uma das culturas alimentares mais afetadas (Machado Filho et al., 2016).

Eventos extremos como secas prolongadas na região Nordeste, enchentes devastadoras no Sul,

alastramento de queimadas no Norte e Centro-Oeste e intensificação de severas estiagens na Amazônia, Cerrado e Pantanal, alterando as condições de sobrevivência nesses biomas, têm se tornando mais frequentes, afetando a agricultura, o abastecimento de água, a infraestrutura, a saúde física e mental, e a segurança alimentar e nutricional da população. Na região amazônica, cuja população tem os peixes como base de sua alimentação, os impactos do aumento da temperatura e do uso de agrotóxicos

têm contribuído com uma significativa perda de biodiversidade nos ecossistemas aquáticos, afetando a sobrevivência dos peixes na região e consequentemente representando um risco ao Dhana.¹

A pandemia de Covid-19, por sua vez, revelou a fragilidade dos sistemas de saúde e a vulnerabilidade das populações em situação de pobreza. No Brasil, ela agravou a crise sanitária preexistente de insuficiente financiamento para atender as demandas com qualidade e tempo adequados, exacerbando desigualdades e levando o sistema de saúde ao limite. O impacto foi sentido de forma desigual, com populações negras, indígenas e de baixa renda

sofrendo desproporcionalmente as consequências. Globalmente, o cenário desorganizou cadeias de suprimentos, interrompeu o comércio e contribuiu para uma recessão econômica profunda.

A combinação das crises climática e sanitária acelerou uma crise social marcada por um aumento das desigualdades e da pobreza. No nível nacional, a crise social se manifestou na alta do desemprego, no aumento da fome e na violência. No nível global, a pandemia ampliou as disparidades sociais e econômicas, afetando de forma mais severa os países em

As regiões semiáridas do Nordeste ficarão ainda mais secas e o leste da Amazônia brasileira sofrerá “savanização”, projeta Embrapa. A mandioca, alimento tradicional da agricultura familiar, tende a ser uma das culturas alimentares mais afetadas.

1. <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2024/04/19/quais-sao-os-efeitos-das-mudancas-climaticas-e-de-pesticidas-combinados-para-peixes-da-amazonia>

desenvolvimento. Movimentos migratórios aumentaram, com milhões de pessoas fugindo de conflitos, fome e desastres ambientais em busca de melhores condições de vida.

A crise econômica global, agravada pela pandemia e pela guerra entre Rússia e Ucrânia, provocou elevação da inflação, recessão e aumento da dívida pública, em diversas partes do mundo. A inflação persistente, especialmente nos alimentos, agravou a pobreza e a insegurança alimentar. Esse contexto esteve agravado pelo alto desemprego e pela precarização das condições de trabalho, em especial em 2021, quando o índice de desemprego esteve bastante elevado.

Tantas crises associadas também levam a crises políticas. No Brasil, o golpe parlamentar de 2016, a crescente deterioração da democracia e a ascensão do extremismo de direita dificultam a implementação de políticas públicas eficazes para enfrentar os desafios econômicos e sociais. No mundo, o enfraquecimento das instituições democráticas e o crescimento de movimentos autoritários ameaçam a governança, dificultando a cooperação internacional necessária para enfrentar crises transnacionais como a mudança climática e as pandemias.

Essas múltiplas crises sistêmicas estão também associadas à existência de

um sistema alimentar mundial com vários e problemáticos componentes: (i) integração de mercados nacionais por meio de fluxos comerciais de commodities sob forte controle ou regulação privada de corporações multinacionais; (ii) predominância de tendências padronizadoras de modos de produção e consumo de alimentos; (iii) estreitamento da relação com a lógica especulativa financeira provocando instabilidade e volatilidade nos preços; (iv) comprometimento da soberania alimentar dos povos com a narrativa de uma segurança alimentar global assegurada pela agricultura de larga escala e integrada ao comércio internacional; (v) predomínio de monocultivos altamente tecnificados, amplo uso de agrotóxicos e transgênicos, comprometedores da biodiversidade e geradores de dietas monótonas (Maluf, 2024, p. 7).

O uso dos alimentos como *commodities* faz com que o atual modelo agroexportador do país seja conduzido pelo agronegócio de grande escala, articulado com o capital financeiro, com base em um modelo em que o latifúndio produz para atender às demandas dos mercados internacionais, em detrimento da produção de alimentos que atendam às necessidades da população. Assim, a produção de *commodities* para exportação gera mais lucro aos grandes produtores, que contam com incentivos e recursos do Estado, e com a flexibilização da legislação ambiental e fundiária que se torna cada vez mais permissiva. Este modelo é também responsável por uma maior volatilidade global dos preços dos alimentos.

Apesar das evidências crescentes sobre a relação deste modelo de produção e consumo de alimentos com as mudanças climáticas e com a má qualidade da alimentação, e dos muitos chamados por uma transição para sistemas alimentares mais saudáveis e sustentáveis, o agronegócio segue consolidado na política e no imaginário brasileiro.

O agronegócio se populariza através da comunicação de massa, disseminando uma noção de modernidade na produção de alimentos, na sustentabilidade ambiental e como o grande gerador de divisas no mercado internacional, gerando no inconsciente coletivo da sociedade a representação de que agronegócio é sinal de progresso, apostando na sua expansão e no progresso técnico para alavancar a economia do país, mas esse modelo agroexportador não garante a segurança alimentar da população brasileira (Dickel; Santos; Souza, 2024).

A perspectiva de soluções globais para o enfrentamento dessas crises é desanimadora na medida em que faltam ou estão enfraquecidos os espaços de governança global, em distintos temas, ao passo que se amplia o controle por parte das grandes corporações. No que se refere à agenda global da segurança alimentar e nutricional, o documento base do Seminário Internacional do Consea (2024) traz recomendações fundamentais, conforme descrito a seguir.

Recomendações para governança global da Segurança Alimentar e Nutricional

Defender os princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável e Soberania Alimentar nas relações internacionais, para o quê, é necessário que o governo brasileiro tenha papel proativo e de liderança para:

- a** Promover o debate sobre as estruturas de governança global no contexto atual de confluência de várias crises (alimentar, econômica, energética e ambiental e climática), ressaltando a importância do multilateralismo orientado pela perspectiva da participação social, da promoção da agricultura familiar e camponesa sustentável e pela implementação de políticas nacionais de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional;
- b** Apoiar o Comitê de Segurança Alimentar Global (CSA) das Nações Unidas como fórum principal de coordenação das ações de Governança Global em Segurança Alimentar e Nutricional, por seu formato multilateral que incorpora a participação da sociedade civil, diretamente, em suas deliberações;
- c** Impulsionar os debates internacionais sobre concentração e oligopolização do sistema alimentar mundial, com vistas a estabelecer normas e regras que disciplinem a atuação das corporações transnacionais e dos grandes agentes presentes nas cadeias agroalimentares, e combatam as sucessivas violações do Direito Humano à Alimentação Adequada;
- d** Fortalecer as ações de cooperação Sul-Sul, baseadas nos princípios de solidariedade e complementaridade.

Preços e inflação dos alimentos

Os preços e a inflação de alimentos têm sido um dos principais desafios para a garantia do Dhana e da segurança alimentar e nutricional no Brasil. Suas origens são múltiplas, incluindo as dinâmicas de uso e ocupação das terras para o cultivo de alimentos; o desmonte dos estoques de reserva de alimentos; o impacto da pandemia, que desorganizou cadeias produtivas globais; as guerras que afetaram a oferta de grãos e fertilizantes; as mudanças climáticas e os gargalos logísticos que encareceram o transporte de alimentos. São também determinantes as escolhas de políticas agrícolas. No Brasil recebem muito mais estímulo aquelas voltadas ao modelo agroexportador em detrimento de políticas nacionais de abastecimento voltadas para a soberania alimentar nacional e o fortalecimento da agricultura familiar e agroecológica. Estas são alternativas importantes às

cadeias globais baseadas em monocultura, agrotóxicos, destruição ambiental e agravamento da crise climática e para a produção de alimentos para o consumo doméstico.

A inflação dos alimentos nos últimos anos foi motivada pela disrupção das cadeias produtivas globais, exacerbada pela pandemia de Covid-19 e pela guerra entre Rússia e Ucrânia, que impactaram a disponibilidade de insumos agrícolas, como fertilizantes, além de criar gargalos logísticos que encareceram o transporte de alimentos.

A desvalorização do real diante do dólar também tem contribuído para a inflação de alimentos. Como muitos insumos e *commodities* são negociados em dólar, a desvalorização da moeda brasileira aumenta os custos de produção, que são repas-



sados ao consumidor final. Além disso, a demanda externa por produtos agrícolas brasileiros, como soja e carne, tem pressionado os preços domésticos, já que os produtores preferem exportar a vender no mercado interno, para aumentar seus lucros, valendo-se de preços e do câmbio valorizado para o dólar.

As mudanças climáticas têm provocado quebras de safra em importantes regiões produtoras. Eventos extremos, como secas prolongadas e enchentes, afetam safras de alimentos básicos como arroz, feijão e milho, o que se traduz em aumentos expressivos em seus preços e no da carne. Um exemplo foi o ocorrido no Rio Grande do Sul, em 2023 e 2024, quando o estado – maior produtor de arroz do país – foi duramente atingido por inundações.

A crise climática também afeta fortemente os agricultores familiares, que, além da qualidade do solo, dependem de clima adequado (com as condições próprias de cada estação do ano, por exemplo) para sua produção de frutas, legumes e verduras. O agravamento do calor e da seca em diversas regiões do Brasil se traduz em inviabilidade de produção, o que tem impacto negativo tanto para o acesso e os preços dos alimentos como para a subsistência dessas e desses agricultores.

A crescente inserção do Brasil no cenário internacional de elevada demanda por *commodities* alimentares tem fortes impactos sobre a formação e a volatilidade dos preços dos alimentos, na medida em que tem levado à redução da quantidade de terras dedicadas à produção de arroz, feijão, legumes e verduras que estão na base da cultura alimentar brasileira. Na comparação da safra 2010-2011 com a safra 2022-2023, segundo dados da Conab (2024), a área destinada ao cultivo de arroz no país decresceu de 2,0 para 1,47 milhão de hectares (ha), a do feijão caiu de 3,99 para 2,69 milhões de ha. No período, a área destinada ao cultivo de soja cresceu de 25 para 46 milhões de hectares.

O estudo *Dinâmica e diferenças dos preços dos alimentos saudáveis e ultraprocessados no Brasil*, realizado pela ACT Promoção da Saúde, mostra que, desde 2006, os alimentos mais saudáveis – como frutas, verduras e legumes – apresentam uma elevação de preços superior à média dos alimentos e muito acima dos ultraprocessados.² Um dos fatores é que a área destinada à produção desses alimentos cresceu pouco nas últimas décadas e é muito baixa se comparada com outros países. O

2. <https://blog.actbr.org.br/alimentacao-saudavel/act-lanca-dinamica-e-diferencas-dos-precos-dos-alimentos-saudaveis-e-ultraprocessados-no-brasil/3236>

total de hectares destinados à produção de legumes no nosso país é menor, por exemplo, que o do Japão, mesmo tendo a quantidade de terras agricultáveis 54 vezes maior. O estudo mostra ainda que, entre junho de 2006 e março de 2021, a inflação das frutas foi 89% maior que o IPCA; e que durante a pandemia, de 2020 a 2022, ocorreu uma piora na relação de preços de produtos saudáveis e ultraprocessados, com estes ficando cada vez mais baratos. Isso incentivava ainda mais os novos padrões alimentares que têm levado ao sobrepeso, à obesidade e a outras doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs).

A priorização e o direcionamento de subsídios nacionais que favorecem o uso das terras para a produção de *commodities* de exportação favorece grandes proprietários de terra e corporações, que geram poucos empregos, ao tempo que

comprometem a soberania alimentar nacional e o consumo doméstico.

Os efeitos do aumento dos preços dos alimentos são amplos e impactam diversos setores da sociedade brasileira. Economicamente, a alta nesses preços contribui para a redução do poder de compra das famílias, especialmente das mais pobres, que destinam uma parcela maior de sua renda para a alimentação, o que exacerba as desigualdades sociais. Isso não só aumenta a insegurança alimentar e a rebaixa a qualidade da alimentação, como também reduz o consumo de outros bens e serviços, afetando negativamente a vida das pessoas e a economia como um todo. As famílias de baixa renda são as mais afetadas, uma vez que têm menos margem de manobra para absorver os aumentos de preços.

Política de abastecimento

A Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) desempenha um papel crucial na regulação do mercado de alimentos e na manutenção de estoques estratégicos. Entretanto, a política nacional de abastecimento tem enfrentado desafios, uma vez que, desde o início do governo Bolsonaro em 2019, os estoques públicos foram desmontados. Em 2015, o país tinha 1 milhão de toneladas (t) estocadas de arroz, um dos alimentos mais consumidos pelos brasileiros. Em 2020, eram apenas 22 t, o que não garantia nem uma semana de consumo no país. E em 2022 não existiam estoques governamentais de alimentos para contingência,³ nem para intervir no mercado, nem para apoio aos programas sociais voltados ao enfrentamento da fome de milhões de brasileiros que vivem abaixo da linha da pobreza.

Entre janeiro e abril de 2024, o Brasil, um país com usual grau de autossuficiência, precisou importar 140 mil toneladas de arroz com casca, ou 3,5 vezes mais que as exportações.⁴ Isso demonstra a ausência de uma política e de um planejamento coerentes de abastecimento alimentar, com graves consequências para a soberania alimentar, especialmente em um contexto de crescentes calamidades climáticas. As enchentes comprometeram gravemente a produção de arroz no Rio Grande do Sul, responsável por aproximadamente 70% do grão no país. Esta situação fez com que fosse ativada uma política emergencial por parte do governo brasileiro para assegurar o abastecimento e a estabilização dos preços, por meio da autorização da importação de 300 mil t de arroz de países do Mercosul em 2024.

3. <https://www.condsef.org.br/noticias/governo-bolsonaro-trabalha-pelo-desmonte-conab-politica-nacional-alimentos>

4. <https://ojoioeotrigo.com.br/2024/05/lula-exportacao-alimentos/>

De forma complementar, em setembro deste ano, a Conab foi autorizada a destinar R\$ 998 milhões para a compra de até 500 mil t de arroz para a formação de estoques públicos⁵.

Em 2024 a Conab lançou o Arroz da Gente, plano que visa fomentar a produção pela agricultura familiar em mais de 240 municípios do Nordeste, Norte e Centro-Oeste, atendendo cerca de 10 mil famílias produtoras que deverão receber acompanhamento técnico, apoio para aquisição de tecnologias sociais de baixo impacto e a construção de silos armazenadores.

A primeira iniciativa de recomposição de estoque aconteceu em 2023, diante de uma supersafra de milho, quando o governo federal realizou uma grande compra para estoque por meio da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Comprou 500 mil t de milho para garantir o preço mínimo, assegurar a renda dos agricultores e a disponibilidade do alimento, sem flutuação de preços, à população brasileira⁶.

Por meio do Decreto 11.820, em dezembro de 2023 foi finalmente instituída a Política Nacional de Abastecimento Alimentar (Pnaab), uma antiga demanda do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Dentre seus objetivos principais estão a ampliação da disponibilidade de alimentos a preços acessíveis, por meio de iniciativas estruturantes e regulatórias que ajudem a mitigar a volatilidade de preços de alimentos; promover a formação de estoques públicos estratégicos, com prioridade à biodiversidade e aos alimentos da agricultura

familiar; e promover o abastecimento descentralizado, popular e que valorize o varejo de pequeno porte, de modo a potencializar a oferta de alimentos adequados e saudáveis, especialmente nos desertos e pântanos alimentares.

Já em outubro de 2024 foi lançado o Plano Nacional de Abastecimento Alimentar (Planaab, ou Alimento no Prato), que concretiza a política correlata. O plano é estratégico para reconfigurar o processo de produção, oferta e acesso a alimentos adequados e saudáveis, abordando as causas estruturais do abastecimento alimentar no Brasil. Ele tem suas diretrizes focadas em assistência técnica, acesso à terra, reconfiguração de equipamentos de abastecimento e valorização das centrais de abastecimento, buscando garantir que todo o território nacional – com especial atenção às pessoas mais vulnerabilizadas – tenha acesso a alimentos saudáveis.

A recomposição de estoques reguladores de alimentos pela Conab pode ajudar a controlar os preços em momentos de escassez e garantir o abastecimento do mercado interno. A construção da Política Nacional de Abastecimento Alimentar deve considerar não apenas a necessidade de manutenção de estoques reguladores, mas também a criação de mecanismos de suporte aos pequenos e médios agricultores, que são os mais impactados por eventos climáticos extremos e pela volatilidade dos preços. Além disso, é essencial promover investimentos em infraestrutura de armazenagem e distribuição, garantindo que os alimentos possam ser rapidamente direcionados para as regiões que mais necessitam em momentos de escassez.

5. <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202409/conab-recebe-credito-extra-de-r-998-milhoes-para-compra-de-estoques-de-arroz>

6. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-06/apos-6-anos-conab-retoma-politica-de-estoques-publicos-de-alimentos>

Reforma tributária e segurança alimentar e nutricional: os casos de ultraprocessados e bebidas açucaradas

O Brasil está vivendo desde 2019 um processo de reforma da tributação sobre o consumo. Ainda que não pareça, reformar o sistema tributário é um assunto estrutural – e fundamental para o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana). O formato atual amplia desigualdades ao invés de reduzir e, pior, promove verdadeiros privilégios fiscais a grandes corporações do setor de alimentação, no lugar de estimular pequenos agricultores familiares e da agrofloresta.

Esse processo de reforma da tributação sobre o consumo está dividido em etapas. A primeira foi a reforma constitucional, por meio da conhecida PEC 45, que se converteu na Emenda Constitucional 132/2023. Nela, o que se fez foi simplificar o complexo sistema tributário brasileiro, marcado por uma série de impostos sobre o consumo, como ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins. A proposta centraliza a cobrança de tributos no Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência estadual e municipal; e na Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal. Soma-se a eles o Imposto Seletivo, desenhado como um tributo complementar, com o objetivo de desestimular o consumo de produtos que causam impactos negativos à saúde pública e ao meio ambiente.

O avanço foi a constitucionalização do Imposto Seletivo. Entretanto, o texto constitucional previu uma segunda etapa, de regulamentação via lei complementar, de forma que na emenda constitucional não existe previsão específica de tributação sobre quaisquer produtos danosos.

Além disso, a reforma constitucional previu uma cesta básica de alimentos com alíquota zero e uma lista de alimentos com alíquota reduzida em 60%. A cesta é positiva, porque sua formação foi orientada pelo *Guia alimentar para a população brasileira* (MS, 2014), que é uma referência no mundo todo, ao determinar que devem ser priorizados os alimentos *in natura* e minimamente processados –

arroz, feijão, verduras, frutas –, com algumas exceções, como a margarina. Isso foi um marco no Brasil, porque estabelece a primeira cesta básica brasileira com critérios de saúde.

Se existissem condições políticas, seria promissora a possibilidade de destinar os recursos arrecadados com a tributação sobre ultraprocessados e bebidas açucaradas a políticas de segurança alimentar e nutricional e de saúde para prevenir doenças crônicas não transmissíveis associadas ao consumo elevado desses itens.

A alíquota reduzida permite atuar tanto com o objetivo de desestimular o consumo de ultraprocessados como no incentivo ao consumo de alimentos saudáveis. Entretanto, esse ponto deixou preocupações, uma vez que a redação ficou muito aberta, permitindo a inserção de qualquer produto alimentício na lista, o que a deixará muito suscetível a *lobby* durante a tramitação da lei de regulamentação da reforma.

É fundamental manter toda atenção nos itens que entrarão na lista de produtos alimentícios com alíquota reduzida para que sejam os alimentos *in natura*, minimamente processados e da agricultura sustentável que a integrem, e não aqueles que fazem mal à saúde ou ao meio ambiente. Neste ponto, a alíquota reduzida tem um grave problema: quase todos os agrotóxicos estão ali inseridos, afetando diretamente os direitos ambiental, à saúde e à alimentação e à nutrição adequadas.

Outra questão que preocupa no texto constitucional no que concerne ao direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana) é que se manteve alíquota zerada para produtos intermediários na Zona Franca de Manaus (ZFM). A questão não está na ZFM em si, mas no fato de que é ali que se produzem os concentrados, principal insumo dos refrigerantes. Tal isenção deveria ser pelo menos compensada no Imposto Seletivo.

A introdução do Imposto Seletivo sobre ultraprocessados e bebidas açucaradas gerou debates acalorados. De um lado, defensores da medida argumentam que a taxação é uma ferramenta eficaz para combater a epidemia de obesidade e doenças relacionadas, além de ser uma forma de justiça tributária, uma vez que os impactos negativos desses produtos sobre a saúde têm um custo elevado para o sistema público de saúde.

Por outro lado, críticos da medida, especialmente representantes da indústria alimentícia, alegam que o imposto pode sobrecarregar os consumidores de baixa renda, que são os maiores compradores desses produtos, o que resultaria em aumento das desigualdades.

Com relação à questão de possível regressividade do Imposto Seletivo, estudiosos da justiça tributária alertam que o ideal não é avaliar isoladamente o impacto de cada imposto nas desigualdades, mas sim o do sistema tributário – sua incidência como um todo, quem está pagando de forma geral e para onde esses recursos estão indo. Ou seja, analisar o sistema fiscal e seus impactos na redução ou na reificação de desigualdades.

O Imposto Seletivo, especificamente, é um imposto sobre o consumo, portanto, tem uma natureza regressiva. Nesse sentido, é preciso pensar quais mecanismos podem acompanhar o desenvolvimento do sistema tributário, para que, em sua totalidade, ele não aumente as desigualdades. Por exemplo, aumentando os impostos progressivos, sobre renda, riqueza e patrimônio. E que exista uma destinação adequada do orçamento para as políticas de saúde, ambientais e de segurança alimentar e nutricional, porque é esse conjunto que irá determinar a saúde das pessoas.

Ainda com o objetivo de evitar o aumento das desigualdades, a reforma tributária do consumo fez uma previsão de *cashback*, uma forma de devolver às famílias de baixa renda inscritas no Cadastro Único (CadÚnico) parte do tributo cobrado na cadeia de

consumo. No projeto de regulamentação da reforma tributária (PLP 68/24) aprovado pela Câmara dos Deputados, ficou definido que estados e municípios podem elevar o *cashback* do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) por lei própria. Caso não haja lei nova, a devolução mínima de 20% passará a valer em 2029.

Além disso, a indústria alimentícia alega preocupações sobre o impacto econômico nas indústrias de alimentos e bebidas, que poderão repassar o aumento de custos para os consumidores, gerando inflação no setor. Os defensores da medida afirmam que os valores arrecadados podem ser reinvestidos pelo governo para estimular a produção e venda de alimentos mais saudáveis, e adotar medidas de incentivo tributário para estimular a produção de alimentos nutricionalmente adequados, de tal maneira que a população de mais baixa renda possa direcionar seu consumo para itens como frutas e verduras, ao invés de ultraprocessados.

A lei de regulamentação do texto constitucional já foi aprovada na Câmara, seguiu para o Senado Federal e deve retomar os debates após as eleições. Existia uma expectativa de quem defende o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana) de que a lei previsse a tributação com Imposto

Seletivo sobre os ultraprocessados de forma ampla. No entanto, não foi o que aconteceu. Existiam propostas dentro do governo nesse sentido, mas o que o Ministério da Fazenda enviou para a Câmara foi apenas o imposto sobre refrigerantes, tônica ou água saborizada.

Por outro lado, dado o difícil enfrentamento com a indústria de alimentos, é possível considerar como um grande avanço a não inclusão de ultraprocessados nem na cesta básica nem na alíquota reduzida nessa etapa, o que em vários casos vai significar um aumento da carga tributária paga pela indústria.

Com o projeto da lei de regulamentação chegando ao Senado, abre-se uma oportunidade de correção do que ficou muito limitado na Câmara dos Depu-

A regulamentação da reforma tributária está prevista para ser votada no Senado ainda em 2024. É uma chance para que alimentos saudáveis, da agricultura familiar e da agroecologia sejam incentivados com menos impostos, estando ou na cesta básica ou na alíquota reduzida.

tados, sendo levantada novamente a possibilidade de tributar todos os ultraprocessados, ao menos os açucarados, como bebidas açucaradas (suco de caixinha e néctar, por exemplo), bolachas, biscoitos, balas, chicletes, chocolates e sorvetes. Em estudo, a ACT Promoção da Saúde identificou que esses produtos são os mais consumidos por crianças e adolescentes, que já estão consumindo, na média, mais ultraprocessados do que adultos, levando a uma disparada da obesidade infantil e dos adolescentes.⁷

A regulamentação da reforma tributária está prevista para ser votada no Senado ainda em 2024. É uma chance para que alimentos saudáveis, da agricultura

familiar e da agroecologia sejam incentivados com menos impostos, estando ou na cesta básica ou na alíquota reduzida. Por outro lado, é importante tirar da alíquota reduzida os concentrados (ou xaropes), que são o principal insumo dos refrigerantes, e os agrotóxicos. Os agrotóxicos são considerados altamente tóxicos para a saúde humana pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e altamente prejudiciais ao meio ambiente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais (Ibama). E o fundamental: os ultraprocessados devem estar inseridos no Imposto Seletivo, especialmente aqueles altos em açúcar mais consumidos por crianças e adolescentes.⁸

Considerações finais

Asoberania e segurança alimentar e nutricional no Brasil enfrenta desafios significativos em um contexto de crises múltiplas. As políticas públicas precisam ser reforçadas e adaptadas para enfrentar a complexidade dessas crises, garantindo o direito humano à alimentação adequada para toda a população brasileira. Serão cruciais para avançar a garantia do Dhana a reforma tributária, com seu Imposto Seletivo sobre itens que fazem mal à saúde e ao meio ambiente, e as políticas de abastecimento.

A insegurança alimentar e nutricional decorrente da flutuação do preço dos alimentos – que tende a ser exacerbada em um contexto de múltiplas crises, dentre as quais a climática – exige um questionamento profundo sobre o modelo agroexportador brasileiro, para além de uma eficiente e resiliente política nacional de abastecimento, integrada a outras políticas como as de desenvolvimento rural sustentável, assistência e proteção social.

Não há como deixar de considerar a fragilidade e insustentabilidade das cadeias alimentares industriais globais, facilmente suscetíveis a rupturas sob a pressão das crescentes crises – com destaque para a climática –, com fortes consequências sobre a disponibilidade e os preços dos alimentos. Sistemas alimentares sustentáveis, saudáveis, resilientes e capazes de assegurar o Dhana, sobretudo das populações mais vulneráveis, devem ser assentados em mercados territoriais e cadeias curtas de produção, abastecimento e consumo,⁹ o que precisa ser promovido por meio de diversas políticas de Estado, que precisam ainda ganhar materialidade, orçamento e força, inclusive o plano nacional de abastecimento.

Com relação à reforma tributária sobre o consumo, a efetividade do Imposto Seletivo dependerá de sua implementação e da destinação dos recursos arrecadados. Alguns especialistas defendem que os fundos provenientes desse imposto sejam destinados a

7. <https://blog.actbr.org.br/alimentacao-saudavel/criancas-na-primeira-infancia-consomem-mais-ultraprocessados-do-que-adolescentes-adultos-e-idosos/4481>

8. Recomendações específicas e detalhadas podem ser encontradas na Recomendação 9/2024 do Consea: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/acervoconsea/recomendacoes/SEI_5842619_Recomendacao_9.pdf

9. <https://ipes-food.org/wp-content/uploads/2024/06/FoodFromSomewhere.pdf>

programas de prevenção de doenças e promoção da saúde, garantindo que ele não apenas desestimule o consumo, mas também fortaleça as políticas públicas de saúde e segurança alimentar e nutricional.

Ainda, é possível usar os impostos para desincentivar o consumo de ultraprocessados e estimular empresas do ramo alimentício a produzir alimentos

mais saudáveis. Além disso, a reforma abre espaço para um monitoramento mais rigoroso dos impactos fiscais e de saúde pública, permitindo ajustes nas alíquotas e nas políticas associadas, conforme necessário. A expectativa é que, a longo prazo, a medida contribua para uma melhora nos indicadores de saúde pública e uma redução nos gastos com doenças crônicas.

Referências

ACT PROMOÇÃO DA SAÚDE. **Por que os refrigerantes e bebidas açucaradas devem ser alvo de imposto seletivo no Brasil.** Rio de Janeiro: ACT, 2024. <https://actbr.org.br/post/por-que-os-refrigerantes-e-bebidas-adocadas-no-brasil-devem-ser-alvo-do-imposto-seletivo/19731>.

ALENCAR, A.; ZIMBRES, B.; SOUZA, E.; TSAI, D.; SILVA, F. B.; QUINTANA, G. O.; GRACES, I.; COLUNA, I.; SHIMBO, J. Z.; CARVALHO, K.; POTENZA, R. F. **Estimativa de emissões de gases de efeito estufa dos sistemas alimentares no Brasil.** Seeg/OC, 2023. Disponível em: https://oc.eco.br/wp-content/uploads/2023/10/SEEG_alimentares.pdf.

BRASIL. **Decreto nº 11.820, de 12 de dezembro de 2023.** Institui a Política Nacional de Abastecimento Alimentar e dispõe sobre o Plano Nacional de Abastecimento Alimentar. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/decreto/d11820.htm.

CONAB. **Relatório de abastecimento e estoques.** Brasília: Conab, 2023.

CONAB. **Série histórica das safras.** Brasília: Conab. <https://www.conab.gov.br/info-agro/safras/serie-historica-das-safras#gr%C3%A3os-2>.

CONSEA. **Documento base da 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar.** Brasília: Consea, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_alimentar_IV/caderno_propostas_4_conferencia_seguranca_alimentar_nutricional.doc.

DICKEL, M.F.; SANTOS, A. C.; SOUZA, G. C. **Insegurança alimentar e a emergência climática no RS.** Porto Alegre: UFRGS, 2024. (Jornal da Universidade). <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/280185>.

FAO. **Impactos da Guerra na Ucrânia sobre a segurança alimentar global.** Roma: FAO, 2023.

FAO. **Panorama da Segurança Alimentar e Nutricional na América Latina e Caribe.** Santiago: FAO, 2023. Disponível em: <https://centrodeexcelencia.org.br/publicacao-26>.

FAO. **Relatório global sobre crises alimentares**. Roma: FAO, 2023. Disponível em: <https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/en/c/1644602>.

FAO. **Global Report on food crisis: acute food insecurity hits new higher**. Roma: FAO, 2022. Disponível em: <https://www.fao.org/newsroom/detail/global-report-on-food-crises-acute-food-insecurity-hits-new-highs/en>.

FMI. **Perspectivas econômicas globais: crise e recuperação**. Washington: FMI, 2023. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/10/10/world-economic-outlook-october-2023>.

IBGE. **Desigualdade social no Brasil**: relatório 2023. IBGE, 2023.

IBGE. **Impactos das mudanças climáticas na produção agrícola brasileira**. IBGE, 2023.

IBGE. **Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) - Alimentos**. IBGE, 2023.

IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares: Análise da Segurança Alimentar no Brasil**. IBGE, 2023.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Rendimento de Todas as Fontes**. IBGE, 2023.

IFI. **Reforma tributária: contexto, mudanças e impactos**. Brasília: IFI, 2024. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/647648/EE19_2024.pdf.

IPEA. **Mapa da Pobreza e Desigualdade no Brasil**. Ipea, 2023.

IPCC. **Relatório sobre o clima: impactos, adaptação e vulnerabilidade**. IPCC, 2022.

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

MS. **Guia alimentar para a população brasileira**. Brasília: MS, 2014. https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-brasil/publicacoes-para-promocao-a-saude/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf/view.

REDE PENSSAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de COVID-19 no Brasil**. Rede Penssan, 2023. <https://olheparaafome.com.br/>.

REDE PENSSAN. **Insegurança alimentar e fome no Brasil**. Nota. Rede Penssan, 2023. https://pesquisassan.net.br/wp-content/uploads/2023/07/Nota-Rede-PENSSAN_final.pdf.

SENADO FEDERAL. **Texto da Reforma Tributária: Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 45/2019**. Brasília: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/158930>.



2. ESPERANÇAR SEM DEIXAR DE RESISTIR: POSSIBILIDADES E LIMITES DA RECONSTRUÇÃO

A pós dois anos da chegada de Luiz Inácio Lula da Silva ao governo federal, é fundamental refletir sobre o ciclo de reconstrução inaugurado pela nova gestão e os caminhos para concretização do direito humano à alimentação e nutrição adequadas (Dhana) em um contexto de múltiplas crises. O **Informe Dhana 2024** analisa as ações do novo governo, que, apesar dos limites, já foi capaz de retirar milhões de pessoas da fome.

Conforme já apontava o *Informe Dhana 2021*, a ascensão de Bolsonaro ampliou o autoritarismo no Brasil e, associada à crise sanitária e econômica, aprofundou as desigualdades, trazendo repercussões significativas sobre o direito à alimentação e à nutrição adequadas (Burity; Rocha, 2021), o que começa a ser revertido com a retomada de políticas públicas.

Este capítulo está dividido em cinco partes e foi proposto com o objetivo de apresentar essa virada, com as inúmeras potencialidades e obstáculos, típicos de um governo de coalizão, com baixo orçamento para a execução de políticas, e um Congresso Nacional extremamente conservador e comprometido com os interesses do agronegócio.

A primeira parte deste capítulo apresenta um panorama da insegurança alimentar e nutricional,

marcado pelas desigualdades, pelo desmonte e pela ausência de respostas emergenciais durante a grave crise sanitária e econômica, o que, em grande medida, resultou na volta e na permanência da fome no país. A segunda parte é dedicada ao mapeamento e à análise da retomada das políticas e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) com a chegada de uma nova gestão do governo federal em 2023, após a eleição de Lula. A terceira parte aborda as ameaças legislativas e as perdas e ganhos na agenda regulatória; a quarta, as violações dos direitos territoriais; na quinta e última estão as estratégias de transformação ecológica e enfrentamento das mudanças climáticas.

A análise dos dados e iniciativas desenvolvidas durante o período de 2022 a 2024 no Brasil ilumina a retomada de um caminhar, em um contexto marcado por uma série de limites e contradições.

Autoritarismo, pandemia, fome e desigualdades no Brasil

A sobreposição da crise sanitária da Covid-19 com uma crise econômica e política resultou em graves desdobramentos para o Dhana no país, com a fome (insegurança alimentar grave) chegando a atingir 33 milhões de pessoas. Elaborado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede Penssan), o 2º Inquérito de Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 (2º Vigisan) mostrou a gravidade da situação alimentar da população, especialmente em função das desigualdades de classe, gênero e raça.¹

Em termos populacionais, a insegurança alimentar – grave, moderada e leve – atingiu 125,2 milhões de pessoas. As regiões Norte e Nordeste concentraram, proporcionalmente, os índices mais severos: 25,7% e

21% respectivamente, dos domicílios nessas regiões viviam em insegurança alimentar grave. Em números absolutos, porém, a região Sudeste apresentou o maior contingente de pessoas nesta situação – 6,8 milhões de pessoas no estado de São Paulo e 2,7 milhões no estado do Rio de Janeiro, por serem os estados mais populosos. A fome e a insegurança alimentar moderada estavam presentes em 58,2% das famílias com renda *per capita* de até 1/2 salário mínimo, e atingiam mais as famílias que tinham mulheres como responsáveis e/ou aquelas em que a pessoa de referência (chefe) era de cor preta ou parda (Rede Penssan, 2022).

As desigualdades que estruturam a formação histórica e econômica da sociedade brasileira trazem

1. O 2º Vigisan foi elaborado pela Rede Penssan, utilizando a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia), e seus resultados são representativos da população brasileira. Sistematiza dados de novembro de 2021 a abril de 2022 das cinco macrorregiões e 27 estados da Federação.

2. Sobre o tema, vale consultar a publicação da FIAN *Prato do dia: desigualdades. Raça, gênero e classe social nos sistemas alimentares*, disponível em: <https://fianbrasil.org.br/relatdesigualdades>.

consequências aos sistemas alimentares, gerando sobreposição de situações de vulnerabilidade, que recaem de maneira direta e profunda sobre a vida das pessoas negras, mulheres, povos indígenas e comunidades tradicionais, os mais atingidos pelas mortes associadas à Covid-19 e pela fome no país (Goes; Ramos; Ferreira, 2020; Abrasco, 2022; Rocha; Burity, 2021; Rede Penssan, 2022; Silva et al., 2024)². As interfaces entre racismo e sistemas alimentares revelam-se, dentre outros, pelos elevados índices de concentração fundiária e permanente exclusão, exploração e violência praticada sobre os povos indígenas e a população negra (Paula, 2021; Castro, 2022).

Em 2023, a situação de fome no país diminuiu de acordo com os dados levantados pela aplicação da

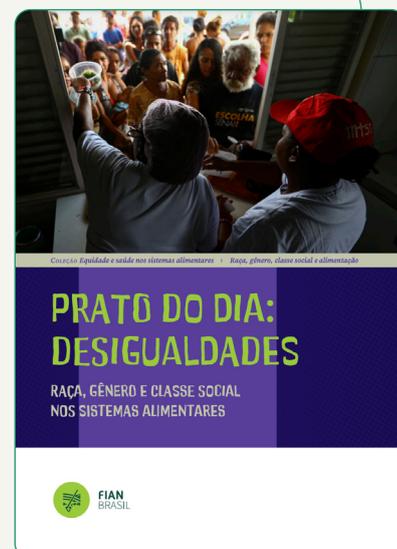
Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia) por pesquisas recentes do IBGE.³⁻⁴ Em comparação com 2022, houve queda de 11,4 pontos percentuais das famílias que enfrentavam privação quantitativa de alimentos. Em 2023, o número de 33,1 milhões de pessoas com fome no Brasil caiu para 8,7 milhões (MDS, 2024a). As desigualdades de gênero e raça, porém, persistem. De acordo com o Observatório das Desigualdades, entre 2023 e 2024, embora já se observe uma queda de 40% na proporção de pessoas em extrema pobreza, as mulheres negras continuam com as maiores proporções de insegurança alimentar moderada e grave (37% das famílias) e houve um aumento na proporção de crianças indígenas sofrendo com desnutrição (Cebrap; ABCD, 2024).

Um olhar para desnaturalizar – e enfrentar – as desigualdades e iniquidades

Divulgado em setembro de 2023, o relatório *Prato do Dia: Desigualdades. Raça, Gênero e Classe Social nos Sistemas Alimentares* da FIAN Brasil promove reflexões a partir de recortes inéditos dos dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF). Além disso, analisa informações coletadas de documentos públicos de organizações da sociedade civil, movimentos sociais e órgãos de representação profissional, e de estudos científicos, a fim de identificar deficiências, lacunas e sobreposições sobre o tema no país.

A publicação aponta a necessidade de superação do uso genérico da categoria “desigualdade” a fim de que as informações sobre raça/cor constituam-se como objeto central na produção de dados sobre a fome. Faz, por fim, recomendações voltadas à garantia da centralidade do combate ao racismo estrutural nas ações, estratégias e políticas de promoção da SAN e realização do Dhana.

◆ Confira a análise em fianbrasil.org.br/desigualdades.



3. Segurança alimentar nos domicílios brasileiros volta a crescer em 2023. Agência IBGE. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39838-seguranca-alimentar-nos-domicilios-brasileiros-volta-a-crescer-em-2023>.

4. Para comparar os resultados do Vigisan e da Pnad, vide nota técnica da Rede Penssan disponível em: <https://pesquisassan.net.br/wp-content/uploads/2024/05/NT-Comparac%CC%A7a%CC%83o-das-estimativas-de-IA-pela-EBIA8-e-EBIA14-final-23maio24.pdf>.

Vale, contudo, notar que a insegurança alimentar convive ainda, paradoxalmente, com a ampliação da obesidade no país. De acordo com a pesquisa elaborada pelo Ministério da Saúde *Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas* (MS, 2023), a obesidade atinge 24% da população adulta nas 27 capitais do país. Trata-se de um dos maiores desafios globais no campo da saúde pública, tendo em vista que doenças crônicas não transmissíveis, como diabetes, câncer e hipertensão, são apontadas pela OMS (2020) como responsáveis por cerca de 74% das mortes ocorridas em 2019. No Brasil, as doenças crônicas não transmissíveis foram responsáveis por 54,7% dos óbitos, correspondendo a mais de 730 mil óbitos (Brasil, 2022). O impacto econômico da obesidade tem sido revelado por pesquisas recentes, que apontaram um custo de R\$ 257 milhões para o Sistema Único de Saúde (SUS) (Campos, 2024). Logo, é desafio central para concretização do direito humano à alimentação e nutrição adequadas (Dhana).

A extinção e o enfraquecimento generalizado das políticas e dos órgãos responsáveis pelas políticas de Segurança Alimentar e Nutricional pelo governo Bolsonaro foram, em grande medida, responsáveis pelo recrudescimento da fome no país, uma vez que foram incapazes de oferecer respostas emergenciais durante a grave crise sanitária e econômica. Durante longos quatro anos, conforme relatado no *Informe Dhana 2021*, foi desestruturado o

Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), criado pela Lei 11.346/06 (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – Losan)⁵. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e a não realização da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), bem como a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), são apenas alguns exemplos desses desmontes institucionais que repercutiram de forma grave sobre as condições do Estado brasileiro de assegurar o Dhana (Burity; Rocha, 2021).

Como reação, houve ampla mobilização das organizações e movimentos sociais, sendo uma destas importantes articulações a Conferência Popular por Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, organizada em torno da volta do Consea e como movimento permanente de sustentação desta agenda pública.⁶

Uma das mais expressivas iniciativas de exigibilidade do Dhana por parte desse movimento foi a realização, em 2021, do Tribunal Popular Contra a Fome, que proferiu uma sentença popular voltada à condenação do governo brasileiro pelo aumento da fome no país. Essa foi uma forma de a sociedade civil chamar atenção para duas ações judiciais propostas perante o Supremo Tribunal Federal voltadas à concretização do direito à alimentação (ADPF 831 e ADPF 885).

Esperanças das novas políticas e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

A chegada do novo governo em 2023 acende uma luz de esperança e a perspectiva de reconstrução do Sisan e das políticas voltadas para a garantia do Dhana e direitos correlatos. Essa tarefa tem pela frente muitos desafios, como os limites orçamentários impostos pelo arcabouço fiscal e um Congresso

Nacional comprometido com interesses essencialmente privados.

Em seu primeiro ato, o presidente Lula reestrutura a administração pública federal, com a recriação de antigos órgãos – como o Ministério do Desenvol-

5. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm.

6. Para mais informações e acesso aos documentos confira o seguinte link: <https://conferenciassan.org.br>.

vimento Agrário e da Agricultura Familiar (MDA) e a instituição de novos, entre eles o Ministério dos Povos Indígenas (MPI) e o Ministério da Igualdade Racial (MIR). Destaca-se a criação da Secretaria Extraordinária de Combate à Pobreza e à Fome (SECF), ligada ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), na qual passa a funcionar a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) (Lei 14.600/2023⁷; Decreto 11.392/2023⁸).

Logo nos primeiros meses de governo, a SECF elabora o Plano Brasil sem Fome⁹ (Decreto 11.679/23)¹⁰, uma estratégia interministerial voltada a retirar novamente o Brasil do Mapa da Fome da ONU, a partir de 80 ações e programas, estruturadas em três eixos: (i) acesso à renda, redução da pobreza e promoção da cidadania; (ii) segurança alimentar e nutricional – alimentação adequada da produção ao consumo; e (iii) mobilização para o combate à fome.¹¹

Na onda de retomada democrática são também (re)instalados os conselhos de participação social. O Consea volta, com grande visibilidade, reconhecimento e celebrações, garantindo-se novamente a participação da sociedade civil e suas funções de

assessoramento da Presidência da República sobre o direito à alimentação (Lei 14.600/23; Decreto 11.421/23).

Outros conselhos estratégicos para a agenda dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais (Dhesca) criados ou restituídos incluem o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), órgão consultivo do novo Ministério dos Povos Indígenas (MPI), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo) e o Conselho Nacional de Participação Social. Com a retomada do Conselho de Desenvolvimento Econômico Sustentável (CDESS) é formado um grupo de trabalho, o GT Fome, com atribuição exclusiva de reflexão sobre o papel do setor privado no enfrentamento da fome no país.

A volta do Consea, em fevereiro de 2023, inaugurou um novo ciclo de construção participativa e intersetorial das políticas de SAN e do Sisan. O conselho retoma seu lugar de instância estratégica de articulação e diálogo para a formulação, o monitoramento e o controle social.¹² Em dezembro de 2023, o Consea finalmente realiza a

7. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14600.htm.

8. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11392.htm.

9. Visite a página do programa: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/brasil-sem-fome>.

10. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11679.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.679%2C%20DE%2031,o%20Plano%20Brasil%20Sem%20Fome.

11. O chamado “Mapa da Fome” é parte de relatório anual divulgado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) sobre o estado da segurança alimentar e nutricional no mundo. Para que um país seja considerado com alarmantes níveis de insegurança alimentar e integre esse mapa, é preciso que tenha, ao menos 2,5% de sua população com falta crônica de alimentos. O Brasil saiu do Mapa da Fome em 2014, após o sucesso das políticas sociais e de promoção de SAN, e retornou aos índices alarmantes em 2022. Para conferir o relatório da FAO de 2024, acesse <https://www.fao.org/publications/home/fao-flagship-publications/the-state-of-food-security-and-nutrition-in-the-world/2021/en>.

12. Até setembro de 2024, foram realizadas 12 reuniões plenárias, que resultaram em 40 recomendações debatidas e aprovadas pela plenária do conselho e encaminhadas aos órgãos dos poderes da República e a outras instituições públicas. As recomendações do Consea podem ser acessadas aqui: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/acervo-consea/recomendacoes>. Em dezembro de 2023, foi realizada a 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que resultou em um documento final no qual são apresentadas e priorizadas propostas voltadas à promoção e à realização do Dhana.

6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), sob o lema “Erradicar a fome e garantir direitos com Comida de Verdade, Democracia e Equidade”. Ao longo dos primeiros dois anos de governo algumas das agendas prioritárias foram o Plano Brasil Sem Fome, a normatização do Sisan, a tributação dos alimentos na reforma tributária, a elaboração de uma Política e de um Plano Nacional de Abastecimento, o enfrentamento das desigualdades e do racismo institucional, a insegurança alimentar e nutricional de povos indígenas e a formação da Aliança Global Contra a Fome do G20.

Em 2024, a Lei Orgânica da Segurança Alimentar completou 18 anos. O Sisan vinha em um movimento de consolidação, que foi bruscamente interrompido

com a chegada do governo de Jair Bolsonaro. Com a retomada, novos ares trazem vida ao sistema, através da criação de novos programas governamentais voltados ao seu fortalecimento. Com efeito, a adesão dos estados e municípios ao Sisan passa a ser considerada critério de acesso ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e ao Programa Cozinhas Solidárias.

As iniciativas geram resultados. O número de municípios que compõem o sistema dobrou, passando de 536 para 1.286.¹³ Todos os estados e o Distrito Federal aderiram ao Sisan, trazendo também o desafio de regular os procedimentos e regras para garantir a descentralização intersetorial para os demais entes federativos.

Propostas prioritárias da conferência nacional sobre o Sisan

- Criar e normatizar, através de lei, fundos nacional, estadual e municipal para o financiamento do Sisan, com: repasse fundo a fundo de recursos financeiros para a gestão, manutenção e controle social do Sisan, bem como de programas, projetos e ações de promoção da SAN, e rubrica específica para fortalecer o funcionamento dos Conseas e Caisans nas três esferas, tendo como requisitos mínimos para o acesso por parte de estados e municípios: i) adesão ao Sisan; ii) Caisan, Conferências e Conseas ativos; iii) plano de SAN vigente;
 - Regulamentar e instituir as instâncias de participação social, articulação e pactuação, à luz da experiência do Suas e do SUS, com: instâncias de gestão para pactuação bipartite e tripartite, e pactos federativos pelo direito humano à alimentação adequada, relacionados a políticas estratégicas de SAN, em especial aquelas que constam no Plano Brasil Sem Fome e no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
 - Regulamentar a adesão das entidades privadas sem fins lucrativos;
 - Que as Caisans e os Conseas estabeleçam critérios e publiquem normativas, inspirados nas ferramentas da Organização Mundial da Saúde (OMS) e da Organização Pan-Americana de Saúde (Opas), para identificar, prevenir, mitigar e gerenciar conflitos de interesses.
- ◆ *O conjunto de propostas aprovadas e priorizadas pode ser conferido no Relatório Final da 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/assemblies/cnsan6/f/79>.*

13. <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/08/sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-recebe-adesao-de-mais-98-municipios>.

Como desafios futuros para a consolidação do Sisan no país, destaca-se a necessidade de criação de novas normas e ferramentas de financiamento a fim de garantir o bom funcionamento da estrutura federativa das ações governamentais na busca pela concretização do Dhana. O Consea recomendou a instituição de mecanismo de repasse específico dos recursos federais capaz de garantir a gestão inter-setorial das políticas estaduais e municipais. Uma inspiração possível são as Normas Operacionais Básicas do Sistema Único da Assistência Social (Suas) a fim de detalhar as regras de atuação dos gestores públicos e membros dos conselhos gestores para a proteção e promoção do direito à alimentação.

Além dos dilemas federativos, o fortalecimento do Sisan depende essencialmente de um desenho criativo dos instrumentos de gestão intersetorial

da política de Segurança Alimentar e Nutricional. O combate à fome exige a articulação dos diversos setores governamentais – como educação, saúde, assistência e desenvolvimento agrário. A integração dos planos, ações e iniciativas não é trivial.

Nessa frente, cabe reconhecer e valorizar a iniciativa de criação do Instrutivo Tria do Plano Brasil Sem Fome.¹⁴ O instrumento estabelece orientações para priorização e organização da atenção aos indivíduos e famílias em insegurança alimentar e nutricional, para gestores e profissionais, acerca do cuidado a indivíduos e famílias vulnerabilizadas a partir da integração e articulação dos sistemas de políticas públicas: SUS, Suas e Sisan. Essa pode ser uma inspiração para a criação de outros protocolos intersetoriais necessários para a territorialização e a ação colaborativa do Estado brasileiro e da sociedade civil na garantia do Dhana.

O recomeçar das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional

Além da criação de novo órgãos federais, a partir de 2023 antigos programas governamentais são reativados, revisados e/ou fortalecidos – caso do Programa Bolsa Família, do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). São anunciadas ainda novas iniciativas governamentais, como a Política Nacional de Abastecimento Alimentar, a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades, o Programa Cozinhas Solidárias e o Decreto da Cesta Básica.

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A retomada do Bolsa Família, em substituição ao Auxílio Brasil, buscou ampliar o acesso à renda, a redução da pobreza e a promoção da cidadania (Lei 14.601/23)¹⁵. Conforme detalhado no *Informe Dhana*

2021, a implantação do Auxílio Brasil flexibilizou as condicionantes de saúde e educação para acesso ao programa. Como consequência, de acordo com o relatório final do governo de transição, o total de crianças menores de 7 anos com acompanhamento vacinal passou de 68% em 2019 para 45% em 2022 (Brasil, 2022).

O novo Bolsa Família retomou os arranjos jurídico-institucionais do programa e aumentou o valor mínimo, que passou de R\$ 400 para R\$ 600 em 2023, além de ampliar o número de usuários (MDS, 2024b; Magalhães, 2024). Uma nova cesta de benefícios foi prevista, com foco na primeira infância (MDS, 2024d). Pesquisas divulgadas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) atestam que a implementação do Benefício Primeira Infância representou um aumento de

14. Ver Portaria Interministerial MDS/MS 25/2023: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/portaria/portaria-interministerial-mds-ms-no-25-de-1o-de-setembro-de-2023>.

15. Acesse em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14601.htm.

30% do benefício médio para as famílias que têm crianças entre 0 e 6 anos. Isso significa um incremento de 23% na renda total da família (Monteiro, 2023).

O Cadastro Único das Políticas Sociais (CadÚnico) vem também sendo aperfeiçoado, porém ainda é limitado em sua capacidade de abarcar as categorias de povos e comunidades tradicionais (PCTs). É necessário ampliar os campos de identificação, capacitar os agentes cadastradores e aumentar a busca ativa de forma a combater a invisibilidade histórica dessas populações nas políticas públicas.

A ausência do Número de Identificação Social (NIS) traz dificuldades de acesso, por exemplo, a programas governamentais, como o PAA e o Pnae, que atualmente autorizam o uso do NIS em substituição ao Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF). O aprimoramento do cadastro é medida central para garantir o acesso e a adaptação das políticas de combate à pobreza e de segurança alimentar e nutricional à realidade destes povos e comunidades.

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Apesar do desmonte generalizado de órgãos que compõem o Sisan durante o governo Bolsonaro, o Pnae resistiu e continuou sendo implementado ao longo dos anos.

Em 2023, foram recriados o Comitê Gestor do Pnae e o Grupo Consultivo, voltados à qualificação do processo de aquisição de alimentos da agricultura familiar (Portaria FNDE 219/2023).¹⁶ Foi publicada

também no período uma nota técnica que, a fim de ampliar as compras públicas de alimentos dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, autoriza a utilização do NIS, em substituição da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) ou do CAF.¹⁷

Não obstante, os valores *per capita* do programa não foram devidamente reajustados de acordo com a inflação do preço de alimentos desde 2010, conforme aponta estudo publicado pelo Observatório da Alimentação Escolar (ÓAE). De acordo com as previsões do observatório a partir da série histórica da inflação dos alimentos e do aumento do número de matrículas dos estudantes, para se retomar o poder de compra de 2010, seria necessário um reajuste de 72%, totalizando um acréscimo de R\$ 4,2 bilhões ao orçamento federal do programa.¹⁸

Na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2023, os valores *per capita* do Pnae foram finalmente reajustados, com um aumento no orçamento do programa de 34% em relação ao ano anterior. Na LOA 2024, porém, o orçamento permanece com os mesmos valores destinados no ano anterior. Sobre o tema, vale mencionar a campanha permanente conduzida pelo ÓAE¹⁹ e a recomendação do Consea²⁰ que sugerem a criação de regra orçamentária de reajuste anual e automático do Pnae, com base no IPCA Alimentos e Bebidas, de forma a proteger o poder de compra do programa e o direito a uma alimentação adequada e saudável dos estudantes.

Os maiores riscos de fragilização e desvirtuamento do Pnae advêm hoje do Congresso Nacional. São mais de 100 projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal que buscam

16. https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-219-de-26-de-abril-de-2023-*482236850.

17. NT Didaf/Cosan/CGPAE/Dirae 3744623/2023: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/media-pnae/NTParticipaodePovoseComunidadesTradicionaisnoPNAE.pdf>.

18. Leia em <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/nota-tecnica-02-2024-em-defesa-de-projetos-de-lei-que-estabelecem-regras-para-a-definicao-de-reajustes-anuais-dos-valores-per-capita-do-pnae-como-assegurar-o-poder-de-compra-e-protger-a-alimentaca>.

19. <https://alimentacaoescolar.org.br/reajustapnae>.

20. https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/acervo-consea/recomendacoes/SEI_6012802_Recomendacao_15.pdf.

alterar as regras do programa, constituindo-se em ameaça direta aos seus objetivos e diretrizes gerais.²¹ Exemplos estão na retirada ou alteração do percentual mínimo (30%) da agricultura familiar nas aquisições para o Pnae, dos públicos prioritários das

compras públicas de alimentos (tais como mulheres, povos indígenas, quilombolas e assentados da reforma agrária) e dos mecanismos de financiamento e transferência de recursos.

Carta de recomendações para compras públicas da alimentação escolar dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais

Uma série de desafios ainda se interpõe à adequação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos modos de vida tradicionais de povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, de forma a favorecer a promoção de sistemas locais de abastecimento e consumo, a oferta de alimentos adequados e saudáveis e a retirada de produtos ultraprocessados da alimentação escolar em suas terras e territórios.

Publicada em 2024 por diversas organizações da sociedade civil e movimentos sociais, a carta de recomendações ao governo federal e ao Congresso Nacional traz 23 propostas para adequar os processos e os instrumentos de compra pública do Pnae à realidade de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, a partir de gargalos identificados na implementação da política.

A carta, que resulta de um encontro promovido pelo Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ) e o Observatório das Economias da Sociobiodiversidade (ÓSocioBio), com apoio da Catrapovos, parte do reconhecimento de que o Pnae teve, e ainda tem, responsabilidade sobre a introdução de alimentos processados e ultraprocessados na dieta de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, acelerando ainda mais uma transição alimentar que tem levado ao adoecimento. Essa trajetória precisa ser alterada, por meio de ações reparatórias que sejam capazes de proibir a oferta de ultraprocessados e viabilizar a compra de alimentos saudáveis nas terras e territórios tradicionais.

Dentre as recomendações está a proposta de criação de uma resolução do FNDE específica para a regulamentação das compras públicas para alimentação escolar em escolas localizadas em terras e territórios tradicionais, orientada pela perspectiva de reconhecimento do autoconsumo e autodeterminação dos povos e promoção das economias da sociobiodiversidade.

◆ Confira a carta em alimentacaoescolar.org.br/acervo-oae.

21. <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/nota-tecnica-de-olho-no-pnae-analise-de-projetos-de-lei-que-alteram-seu-marco-legal-e-orientacoes-para-proposicoes>.

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

As regras que estruturam atualmente o PAA (Lei 14.628/2023²² e Decreto 11.802/2023²³) preveem inovações relevantes, em particular a garantia de participação mínima de 50% de mulheres na execução do programa em todas as suas modalidades, as chamadas públicas específicas para os povos indígenas e quilombolas e a incorporação das cozinhas solidárias como unidades receptoras. Tais mudanças no processo de compras públicas priorizam aqueles que, em geral, são excluídos do mercado, fortalecendo o desenho intersetorial do PAA, ao ultrapassar uma visão limitada às políticas agrícolas para proteger um amplo leque de direitos.

Não obstante, em 2023, a Conab recebeu R\$ 1,138 bilhão em propostas de projetos para o PAA para atingir mais de 77 mil famílias, revelando uma enorme demanda acumulada dos agricultores e agricultoras familiares que o governo ainda não conseguiu suprir (Bronoski, 2023). Apesar das importantes inovações e o acerto na prioridade aos que mais dificuldade têm em acessar mercados, como é o caso das mulheres, povos indígenas e comunidades quilombolas, o orçamento destinado e liberado para a aplicação do PAA está ainda muito aquém da demanda e das necessidades da agricultura familiar. Cabe destacar que a suplementação de verbas para o PAA é uma recomendação do Consea.²⁴ Apesar dos avanços recentes, o programa ainda não desenvolveu mecanismos específicos para chegar aos demais povos e comunidades tradicionais, para além de indígenas e quilombolas.

De qualquer maneira, o PAA continua sendo fonte de inspiração para as compras públicas de alimentos no âmbito do Pnae. As novas estratégias para os povos indígenas e comunidades quilombolas do PAA podem, nesse sentido, servir como referência para a alimentação escolar.

CISTERNAS

O Programa Cisternas, iniciativa central para garantir acesso à água potável e promover a segurança alimentar e hídrica, por meio da captação da água da chuva e gestão compartilhada do equipamento na comunidade,²⁵ retoma a histórica e efetiva parceria com a sociedade civil para sua execução, como a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), e se expande para a região Amazônica (MDS, 2024c).

COZINHAS SOLIDÁRIAS E ESTRATÉGIA ALIMENTA CIDADES

Além da retomada de programas extintos ou fragilizados durante o governo anterior, a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan) instituiu novas políticas e programas nacionais.

Criadas por movimentos e organizações da sociedade civil durante a pandemia de Covid-19, as cozinhas solidárias entraram na rota das políticas públicas federais por meio da Lei 14.628 e ao Decreto 11.937/2024,²⁶ que regulamenta o Programa Cozinhas Solidárias. O novo programa visa apoiar as cozinhas ofertando alimentos adequados e saudáveis via PAA, promovendo formação e cobrindo custeios e pequenos investimentos para a garantia

22. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14628.htm.

23. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11802.htm.

24. Recomendação Consea/SG/PR 13/2023: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/acervo-consea/recomendacoes>.

25. Para mais informações sobre o papel das cisternas e a soberania hídrica, ver <https://www.marchadas-margaridas.org.br/?pagina=materias&idartigo=Nzk=> e <https://rosalux.org.br/atlas-dos-sistemas-alimentares-do-cone-sul>.

26. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d11937.htm.

do funcionamento e a melhoria da infraestrutura física dos estabelecimentos. Dessa forma, apoia o fornecimento de refeições gratuitas e de qualidade à população, preferencialmente às pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social, incluída a população em situação de rua e em insegurança alimentar e nutricional.

É um programa criado com objetivo de fortalecer iniciativas de base popular, estruturadas pela comunidade local, por meio de seus coletivos, movimentos sociais e organizações, com a finalidade de produção e oferta de refeições adequadas e saudáveis em territórios periféricos (Lei 14.628; Decreto 11.937). As cozinhas solidárias são parte do esforço em garantir a segurança alimentar e nutricional nas cidades, criando um importante elo entre o campo e a cidade para a transformação dos sistemas alimentares (Lizarraga; Pereira Filho, 2024).

Elas compõem a Estratégia Alimenta Cidades²⁷, que integra também o Plano Brasil Sem Fome. A estratégia, criada a partir do mapeamento de desertos e pântanos alimentares, é voltada para a promoção de ações integradas e articuladas em 60 grandes cidades até 2026, que passam a ser priorizadas no acesso a políticas para ampliar a produção, o acesso, a disponibilidade e o consumo de alimentos adequados e saudáveis.

O foco em grandes cidades – áreas nas quais se concentra a maior quantidade de pessoas em situação de insegurança alimentar grave – não deve ser obstáculo para que territórios rurais ou municípios menores acessem devidamente os programas de segurança alimentar. Um dos grandes desafios do programa é a garantia de articulação intersetorial

no nível municipal e a formação das redes locais de abastecimento a partir do PAA.

REFORMA AGRÁRIA, AGRICULTURA FAMILIAR E AGROECOLOGIA

No âmbito da reforma agrária, vale lembrar o enfraquecimento dos órgãos e programas governamentais nos anos de governo Bolsonaro, combinado com a aprovação da Lei 13.465/17,²⁸ apelidada de “Lei da Grilagem” pelas organizações da sociedade civil. Durante esses anos foi criada uma Secretaria Especial de Assuntos Fundiários vinculada ao Ministério da Agricultura e Pecuária, que foi ocupada pelo ex-presidente da União Democrática Ruralista (UDR), entidade que reúne e representa grandes proprietários rurais do país. As ações de regularização fundiária passaram a se basear majoritariamente na concessão de títulos provisórios, na modalidade de concessão de uso (Gómez; Vieira Filho, 2023), impedindo a democratização do acesso à terra dos agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais.²⁹

O atual governo pretende avançar no campo da reforma agrária com a reestruturação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e a criação do programa Terra da Gente,³⁰ a fim de acelerar a reforma agrária, com a estimativa de que 295 mil famílias agricultoras sejam beneficiadas. Foi também fortalecido, com maior destinação orçamentária, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera).

Algumas iniciativas do MDA voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar durante o período

27. Informações em <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/promocao-da-alimentacao-adequada-e-saudavel/alimenta-cidades>. Criada pelo Decreto 11.822/2023: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/decreto/D11822.htm.

28. Acesse em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm.

29. Conforme mostra cartilha da Marcha das Margaridas: <https://ww2.contag.org.br/documentos/pdf/17711-6491012-democratiza%C3%87%C3%83o-do-acesso-%C3%80-terra-e-garantia-dos-direitos-territoriais-e-dos-maret%C3%93rios.pdf>.

30. Ver: <https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2024/04/governo-federal-lanca-programa-terra-da-gente>.

merecem destaque, e seu impacto deve ser analisado nos próximos anos: a construção do Plano Safra da Agricultura Familiar³¹, a adoção de taxas reduzidas de juros para agricultores familiares que produzem alimentos orgânicos, da sociobiodiversidade e agroecológicos, em linhas de crédito como o Pronaf Agroecologia e o Pronaf Floresta.³²

Análises críticas, como a expressa pelo Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), avaliam que o Pronaf se encontra “em fase de esgotamento, capturado pela lógica bancária e pelos interesses transnacionais que sempre o rondaram, representados pelo financiamento prioritário de *commodities*” (Amaro; Santos, 2024). O movimento defende que o Pronaf precisa ser repensado, desburocratizado e redirecionado, de forma a permitir a diversificação da produção e o fomento de práticas agroecológicas que valorizem e preservem os saberes tradicionais e populares do manejo da terra e do convívio com a natureza.

Entre 2023 e 2024, houve uma retomada da agenda pública da agroecologia, com a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) e a (re)criação das suas duas instâncias de gestão: a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo) e a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo).

O Ecoforte, programa de apoio a projetos de redes de agroecologia e produção orgânica, é instituído com a proposta de atender a 40 redes e 30 mil agri-

cultores familiares.³³ É lançada também a iniciativa Do Campo à Mesa, com um edital de R\$ 35 milhões destinado a promover a transição agroecológica.³⁴

Foi elaborado um Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), que só pôde ser lançado depois de um impasse no governo federal. A sociedade civil manifestou-se de forma contrária ao plano, já que o governo federal não havia inicialmente aceito a proposta de inclusão do Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos (Pronara). Na visão de movimentos sociais, como a Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida e a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), sem um acordo de governo para a implementação de estratégia para a redução dos agrotóxicos na agricultura brasileira não haveria como sustentar um Plano Nacional de Agroecologia.³⁵ Por fim, o acordo foi celebrado e o plano foi lançado na Semana Mundial da Alimentação, mantendo o Pronara como um de seus eixos.

Dentre as iniciativas voltadas para povos e comunidades tradicionais cabe destacar o Programa de Apoio e Fortalecimento ao Etnodesenvolvimento (Pafe), que visa fortalecer a sustentabilidade produtiva e o etnodesenvolvimento de povos e comunidades tradicionais, de acordo com suas especificidades, formas de fazer e viver e saberes ancestrais, com ações de acesso a crédito, selos de origem da produção, financiamento e assistência técnica, promoção do associativismo e cooperativismo, além de processos de formação.³⁶

31. Disponível em <https://www.gov.br/mda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/plano-safra-da-agricultura-familiar>.

32. Disponível em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/julho/integracao-do-novo-pronaf-ao-plano-de-transformacao-ecologica-prioriza-sustentabilidade-e-desenvolvimento-rural>.

33. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202407/com-reducao-de-juros-para-alimentos-basicos-plano-safra-da-agricultura-familiar-tem-recorde-de-r-76-bilhoes-no-credito-rural>.

34. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2024/07/comida-no-prato-com-reducao-de-juros-para-a-producao-de-alimentos-basicos-psaf-chega-ao-recorde-de-r-76-bilhoes-no-credito-rural>.

35. Disponível em: <https://agroecologia.org.br/2024/07/19/sem-acordo-sobre-reducao-de-agrotoxicos-governo-adia-lancamento-do-plano-de-agroecologia>.

36. <https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2024/09/programas-do-mda-fortalecem-autonomia-e-cultura-das-comunidades-quilombolas-e-demais-povos-e-comunidades-tradicionais-e-povos-originais>.

POLÍTICA NACIONAL DE ABASTECIMENTO

Com a participação da sociedade civil foram elaborados a Política Nacional de Abastecimento (Decreto 11.820/23)³⁷ e o decorrente Plano Nacional de Abastecimento, demanda histórica do Consea. Já se pode identificar avanços recentes nessa frente com a retomada da formação de estoques públicos de alimentos pela Conab e o lançamento do programa Arroz da Gente,³⁸ analisado no capítulo 1.

A Conab está vinculada ao MDA, fortalecendo

a perspectiva do abastecimento voltado para a soberania e a segurança alimentar e nutricional, e não mais ao Ministério da Agricultura e da Pecuária (Mapa), órgão historicamente ligado à defesa do agronegócio. Com efeito, após anos de forte redução dos estoques públicos de alimentos,³⁹ a Conab retoma a aquisição de produtos previstos na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), por meio do instrumento de Aquisição do Governo Federal (Conab, 2023). A política de estoques públicos é elemento fundamental para o controle da inflação dos alimentos (Tatemoto, 2023).

Ameaças legislativas e alterações no marco legal do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas

Nos últimos anos, ampliou-se o número de propostas legislativas em tramitação no Congresso Nacional, capazes de ameaçar os marcos legais fundantes do Dhana no Brasil, no caso o artigo art. 6º da Constituição Federal e a Lei 11.346/2006, a Lei Orgânica de Segurança alimentar e Nutricional (Losan). Dentre elas, chama atenção o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) 17/23 do Senado Federal, que propõe a substituição do direito à alimentação (art. 6º da Constituição Federal), pelo direito à segurança alimentar. Seu impacto sobre o Dhana será analisado em detalhe no capítulo 4 deste informe.

Além de propostas de alteração constitucional, tramitam 14 proposições legislativas que propõem alterações à Losan. Há propostas como a criação de novos critérios para a PNSAN, como por exemplo a adoção do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como forma de priorização dos municípios, e

outras que buscam definir os itens essenciais que devem fazer parte da cesta básica, como é o caso de produtos de higiene pessoal, desvirtuando as atuais diretrizes e princípios da PNSAN.

PERDAS E GANHOS DA AGENDA REGULATÓRIA

Conforme já identificado no Informe Dhana 2021, a ascensão de um governo autoritário foi acompanhada de uma estratégia ultraliberal de se criar um ambiente livre de regras para o mercado.

É importante, nesse sentido, analisar as transformações nas regras voltadas ao funcionamento da indústria de alimentos nos últimos anos. Com efeito, os alimentos tornaram-se objeto de disputa nacional e internacional para diferentes setores do capitalismo, a fim de favorecer grandes cadeias e grupos econômicos. Conforme se verá a seguir, um dos principais retrocessos do período foi a aprovação do “PL do Veneno”, que flexibilizou o uso de agrotóxicos. Por

37. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11820.htm.

38. <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202407/arroz-da-gente-governo-federal-lanca-acao-para-fomentar-producao-de-arroz-da-agricultura-familiar>.

39. O relatório final do Governo de Transição aponta como os estoques públicos de alimentos foram reduzidos no último governo, com déficit de capacidade de armazenamento em 89 milhões de toneladas. No caso do arroz, por exemplo, houve redução de 95% do estoque (Brasil, 2022, p. 38).

outro lado, pode-se apontar algumas conquistas parciais no que diz respeito à regulação da indústria de produtos ultraprocessados em prol da saúde da população.

- **Ultraprocessados**

No ano em que o *Guia alimentar para a população brasileira* completa dez anos, pesquisas reforçam que o consumo de alimentos e bebidas ultraprocessados, como refrigerantes, biscoitos, sorvetes e salgadinhos, está associado à ocorrência de diversas doenças. A revista científica *The British Medical Journal (BMJ)* publicou estudo recente com evidências que apontam para a associação entre bebidas e alimentos ultraprocessados e risco aumentado para 32 problemas de saúde, tais como câncer, depressão, problemas cardiovasculares etc. (Lane *et al.*, 2024). Simultaneamente, pesquisas revelam que os preços dos ultraprocessados no Brasil estão menores do que os dos alimentos *in natura* ou minimamente processados e ingredientes culinários, tendem a permanecer nos próximos anos.

É evidente que a regulação da indústria de ultraprocessados é medida central para garantir o acesso à alimentação e nutrição adequadas. Nessa frente, vale destacar que se iniciou, em outubro de 2022, a implementação das novas regras sobre rotulagem frontal aprovadas pela Resolução 429/20 da Anvisa.⁴⁰ Já é possível observar em diversos produtos no país a lupa com indicação de alto teor de açúcar adicio-

nado, sódio e gordura saturada. Apesar das tentativas da indústria de estender o prazo para concretização das novas regras de rotulagem,⁴¹ a decisão da Anvisa foi revertida judicialmente, mantendo-se o prazo inicialmente estabelecido (Melo; Peres, 2024).

Além disso, houve conquistas no campo das restrições à publicidade de ultraprocessados. A Advocacia Geral da União (AGU) alterou seu posicionamento sobre o poder normativo da Anvisa (AGU, 2023), o que acabou por influenciar decisão recente do Supremo Tribunal Federal (STF). Em disputa judicial que se estende por mais de dez anos envolvendo diversas organizações da sociedade civil, o tribunal reconheceu a validade da Resolução 24/10 da Anvisa,⁴² que estabelecia alertas relacionados aos impactos do consumo excessivo em publicidade de alimentos nocivos à saúde, em recurso proposto pela Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (Abia) (ARE 1.480.888).⁴³

Vale também destacar, como avanço regulatório, o reconhecimento do conceito de ultraprocessados em âmbito federal, tal como proposto pela Classificação Nova (FSP/USP, s.d.) e previsto no *Guia Alimentar para População Brasileira* (Jaime, 2024), o que foi feito por meio da aprovação do Decreto 11.821/23⁴⁴ – que busca promover a alimentação adequada e saudável no ambiente escolar, com a priorização de alimentos *in natura* e minimamente processados – e do Decreto 11.936/24,⁴⁵ que instituiu a nova cesta básica. Em âmbito municipal, vale

40. <https://antigo.anvisa.gov.br/legislacao#/visualizar/434473>.

41. Anvisa estende prazo para implementação de novas regras de rotulagem – vide Resolução 819/2023. Confira: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-rdc-n-819-de-9-de-outubro-de-2023-515434242>.

42. <https://antigo.anvisa.gov.br/legislacao#/visualizar/28556>.

43. Confira a ARE 1.480.888 em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6858957>. O histórico está relatado neste artigo: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/uma-luta-de-mais-de-dez-anos-04062024>.

44. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11821.htm.

45. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d11936.htm.

destacar a aprovação de leis específicas no município do Rio de Janeiro (Lei 7.987/23)⁴⁶ e de Niterói (Lei 3.766/23)⁴⁷ com restrições aos ultraprocessados nas escolas.

Após décadas de debate, a primeira fase da reforma tributária foi finalmente aprovada pelo Congresso Nacional⁴⁸ com avanços no que diz respeito à tributação dos alimentos, o que é abordado a fundo no terceiro capítulo deste informe. Uma conquista das organizações da sociedade civil articuladas em torno da campanha por uma Reforma Tributária 3S – Saúdável, Solidária e Sustentável, que atuou de forma articulada com o Consea.⁴⁹

Vale mencionar, por fim, que muitos dos avanços regulatórios sobre a indústria de ultraprocessados – como as novas regras sobre cesta básica e ambiente escolar, incorporados por decretos presidenciais – têm sido questionados pelo Congresso Nacional. A frente parlamentar em defesa do agronegócio tem atuado em parceria com os representantes da indústria de alimentos e apresentado uma série de projetos de decretos legislativos para suspender os efeitos da nova legislação.

• *Agrotóxicos*

A agenda regulatória sobre o tema dos agrotóxicos teve, porém, retrocessos significativos. Em 2023, foi aprovado o Projeto de Lei (PL) 1.459/22, originado em PL de autoria do senador Blairo Maggi, após mais de 20 anos de tramitação, apontando para a continuidade da tendência observada nos últimos anos de expansão do uso de agrotóxicos.⁵⁰

A contradição interna segue na coluna vertebral das políticas agrárias brasileiras. Em relação aos agrotóxicos, é notável o crescimento de novos registros no Brasil, principalmente a partir de 2015. Enquanto o ano de 2022 registrou o maior número de novos registros (652), o ano de 2023 apresentou queda, porém ainda entre os três maiores números da série histórica. Esta tendência representa preocupação de diferentes setores da sociedade,⁵¹ incluindo relatos de intoxicações e de uso de agrotóxicos de forma indiscriminada no campo e em territórios tradicionais.⁵²

O gráfico a seguir ilustra o comportamento da série histórica de registros de agrotóxicos no país entre 2000 e 2023:

46. <https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/5930#/p:3/e:5930?find=lei%207.987>.

47. <https://leismunicipais.com.br/a/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/2023/377/3766/lei-ordinaria-n-3766-2023-altera-a-lei-de-n-2659-de-19-de-novembro-de-2009-proibe-a-comercializacao-a-aquisicao-a-confeccao-a-distribuiçao-e-a-publicidade-de-produtos-que-contribuem-para-a-obesidade-infantil-e-da-outras-providencias>.

48. PEC 45/2019. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pec-45-2019>.

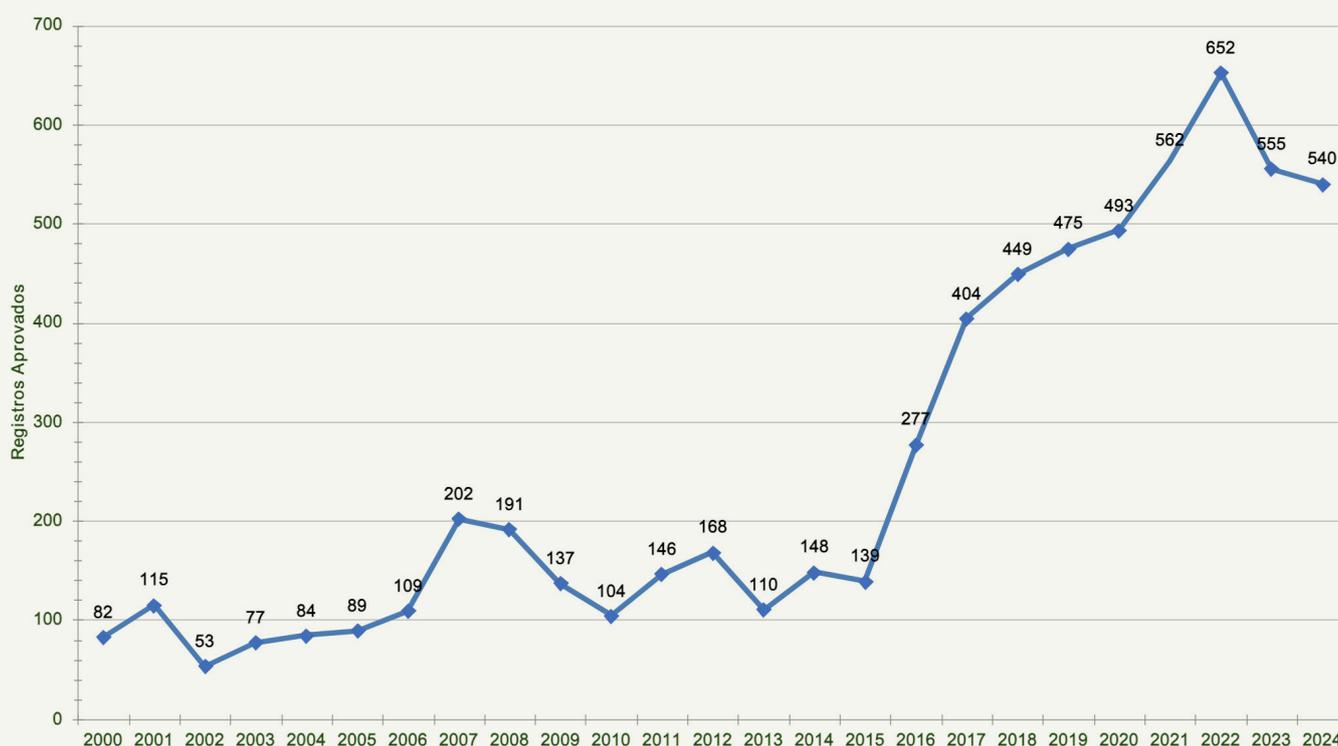
49. <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSf8R9nAWmw6SxmJKDUqhgQ3-jt8JttDyPAPpaDLZXcq1d-q-BQ/viewform.cias>.

50. Como o Projeto de Decreto Legislativo 39/2024, proposto pela deputada Bia Kicis (PL-DF), sobre o decreto da cesta básica. Confira: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2422910>.

51. Disponível em: <https://idec.org.br/veneno-no-pacote>.

52. Em <https://contraosagrototoxicos.org/a-guerra-quimica-que-acontece-nos-interiores-do-brasil>.

Gráfico 1: Total de registros de agrotóxicos, seus componentes e afins



Fonte: Mapa

Batizada pelas organizações da sociedade civil de “Pacote do Veneno”, a Lei 14.785/23 substituiu a Lei 7.802/89, alterando substantivamente o regime da regulação de agrotóxicos no Brasil. Apesar dos vetos da Presidência da República⁵³ e das disputas judiciais, as novas regras, de acordo com a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco), consolidam a flexibilização do uso dos agrotóxicos operada em parte pela Anvisa⁵⁴ e pelo Decreto 10.833/2021; e, ao modificar os critérios de classificação toxicológica e mudanças na rotulagem, têm o condão de ampliar o uso dessas substâncias, incluindo diversos tipos não autorizados em outros países, em particular aqueles que integram a União Europeia.⁵⁵

A legislação relacionada a agrotóxicos tem sido questionada perante o Supremo Tribunal Federal (STF) em ações judiciais propostas por partidos políticos, movimentos sociais e organizações da sociedade civil a fim de garantir a proteção da saúde das pessoas, a preservação ambiental, a proteção da biodiversidade e, sobretudo, o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (ADIs 7.701, 5.553 e 6.137, e ADPF 667). Destaca-se a decisão do STF sobre a constitucionalidade da lei estadual 16.820/19, que proibiu a pulverização aérea de agrotóxicos no Ceará.⁵⁶ Batizada de Lei Zé Maria do Tomé, ela tem influenciado a elaboração de projetos de lei estaduais e municipais em outras regiões do país.

53. Vale mencionar que o Consea recomendou o veto integral à nova legislação sobre agrotóxicos à Presidência da República (Recomendação Consea/SG/PR 24/2023).

54. Em 2019, a Anvisa aprovou as RDCs 294/19, 295/19 e 296/19, que podem ser consultadas em <https://antigo.anvisa.gov.br/legislacao#>.

55. Sobre o tema, vale consultar as informações disponibilizadas pela Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida no seguinte endereço eletrônico: <https://contraosagrototoxicos.org>.

56. <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-mantem-proibicao-de-pulverizacao-aerea-de-agrotoxicos-no-ceara>.

No que diz respeito ao tema das restrições à pulverização de agrotóxicos, uma proposta derivada de audiência pública na Câmara dos Deputados, liderada pela deputada Célia Xakriabá (Psol-MG),

resultou na indicação da necessidade de uma portaria interministerial para o reconhecimento das terras indígenas como zonas livres de agrotóxicos e transgênicos.⁵⁷

Proteção dos direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais

A pesar da reconstrução de políticas e programas instituídos pela chegada do novo governo, o acesso à terra urbana e rural permanece, de maneira geral, como um dos principais entraves ao acesso à alimentação e nutrição adequadas no país. Se, de um lado, há conquistas no campo das políticas de combate à fome; de outro, a questão fundiária ainda é ignorada pelo poder público e constitui-se como um dos maiores limites à concretização do Dhana. De maneira geral, nos últimos anos, poucos são os avanços no campo da reforma agrária e da demarcação das terras e territórios ocupados pelos povos indígenas e comunidades tradicionais.

A economia brasileira permanece baseada em uma estrutura fundiária desigual e racista: 0,3% do número de estabelecimentos com mais de 2.500 hectares (ha), ocupam 32,8% da área total dos estabelecimentos agropecuários do país. Nos estabelecimentos com mais de 500 ha, 72,2% dos produtores proprietários são brancos, 23,9% pardos, 2,5% pretos, 0,4% indígenas e 0,06% amarelos. Ou seja, quanto maior a área dos estabelecimentos, maior a predominância dos produtores declarados brancos.⁵⁸ A concentração de terras e o racismo estrutural repercutem diretamente sobre o direito à alimentação saudável e adequada (Castro, 2022).

O Brasil se coloca como um dos maiores exportadores globais de alimentos, ao tempo que assiste à volta da fome (Levy *et al.*, 2023) e à ampliação dos conflitos fundiários e grilagem de terras. O governo Bolsonaro, de fato, cumpriu as ameaças de não demarcar um centímetro de terras indígenas durante seu período na Presidência da República (Zanlorenssi; Froner, 2023). Em um contexto de fragilização e de destruição das políticas e órgãos indigenistas, os avanços pontuais nas etapas de demarcação de terra indígena no período foram fruto, em geral, de decisões judiciais (Oliveira, 2023). O caso dos Yanomami ilustra a gravidade da omissão do governo Bolsonaro na implementação de políticas públicas voltadas à proteção dos povos indígenas no Brasil. Em 2023, mais de 5 mil indígenas passaram fome no território Yanomami, tendo sido declarada a situação de emergência em saúde pública pelo Ministério da Saúde recentemente (Moreno, 2023).

O novo governo está buscando apresentar iniciativas voltadas a reverter o quadro de desmonte generalizado da legislação e das políticas públicas voltadas à proteção dos direitos indígenas. Destaque-se a criação do Ministério dos Povos Indígenas (MPI), a indicação de mulheres indígenas para cargos relevantes – Joenia Wapichana para a presidência da

57. Ver mais em: <https://fianbrasil.org.br/audiencia-publica-fomenta-criacao-de-portaria-interministerial-para-declarar-terras-indigenas-como-zonas-livres-de-agrotoxicos>.

58. Confira o documento aqui: https://www.ibge.gov.br/apps/atlasrural/pdfs/02_00_Texto.pdf. Leia também: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29724-atlas-do-es-paco-rural-retrata-diversidade-e-desigualdade-do-campo-brasileiro>.

Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e Sonia Guajajara como ministra – e a retomada das demarcações de terra.⁵⁹

No âmbito do Poder Judiciário, vale destacar que o Supremo Tribunal Federal finalmente reconheceu a inconstitucionalidade da tese do marco temporal (STF, 2023) e declarou que as terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas devem ser protegidas mesmo que ainda não tenham sido demarcadas.⁶⁰

Apesar da decisão do STF e dos vetos do Poder Execu-

tivo (Gabriel; Oliveira; Resende, 2023), o Congresso Nacional aprovou a Lei 14.701/23,⁶¹ em uma tentativa de ressuscitar a tese do marco temporal, considerada pelos movimentos indígenas como um dos maiores retrocessos desde a redemocratização. Atualmente, o debate voltou ao STF, que surpreendentemente instituiu uma mesa de conciliação sobre tema considerado inconstitucional. Não à toa, os indígenas presentes, representados pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib), se retiraram da mesa da negociação em setembro de 2024.

Posicionamento sobre o marco temporal

A FIAN Brasil publicou, em agosto de 2024, uma nota de posicionamento contrária à tese do marco temporal, em que afirma que a principal política para os povos indígenas no Brasil é a demarcação das terras tradicionalmente ocupadas, conforme os termos da Constituição Federal de 1988. A exigência de que os indígenas estivessem presentes no local reivindicado em 1988 desconsidera que, ao longo da história, muitos povos foram forçadamente removidos de seus territórios tradicionais e sujeitados a todo tipo de violências e perseguições desde a colonização, especialmente durante a ditadura militar, o que impediu muitos povos de estar em seus territórios naquele ano. Para a FIAN, o marco temporal representa uma tese ruralista e anti-indígena, que deve ser imediatamente suspensa pelo STF.

A entidade também se opõe veementemente à Lei 14.701/2023, que regulamenta o artigo 231 da Constituição para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas. A nova lei aprovada pelo Congresso Nacional brasileiro acolhe a tese jurídica outrora superada do marco temporal, limita o direito de consulta das comunidades indígenas para a instalação de empreendimentos públicos em suas terras, insere limitações ao usufruto exclusivo dos indígenas sobre as terras tradicionalmente ocupadas e permite a celebração de contratos com não indígenas para efetivar atividades econômicas diversas.

◆ *O posicionamento na íntegra pode ser acessado aqui: <https://fianbrasil.org.br/nota-de-posicionamento-o-marco-temporal-e-a-nao-demarcacao-das-terras-indigenas-no-ms>.*

59. O governo Lula demarcou seis terras indígenas até 2024: TI Arara do Rio Amônia (AC); TI Kariri-Xocó (AL); TI Rio dos Índios (RS); TI Tremembé da Barra do Mundaú (CE); TI Uneiuxi (AM); TI Avá-Canoeiro (GO). Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/04/presidente-homologa-seis-terras-indigenas>.

60. Ver <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1031>.

61. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14701.htm.

Permanecem, portanto, graves ameaças aos direitos indígenas conforme alerta a carta do Acampamento Terra Livre de 2024, que elenca uma série de iniciativas e reivindicações para os três poderes, incluindo os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).⁶² Como exemplo, vale mencionar a necessidade de demarcar 23 terras indígenas em processo de discussão no âmbito do Executivo e em particular a homologação das terras indígenas Morro dos Cavalos (SC), Toldo Imbu (SC), Xucuru Kariri (AL) e Potiguara de Monte-Mor (PB).

A ausência de demarcações e os conflitos fundiários têm levado ao assassinato de defensores de direitos humanos no país, como o caso da quilombola Mãe Bernardete, da Coordenação Nacional de Articulação de Quilombo (Conaq),⁶³ e o do indigenista Bruno Pereira e do jornalista Dom Phillips,⁶⁴ defensores da demarcação e proteção das terras e povos indígenas no Vale do Javari.⁶⁵ O ano de 2023 foi marcado pelo aumento da violência no campo atingindo um total de 2.203 ocorrências, o maior da série histórica, conforme dados sistematizados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT).⁶⁶ É sintomático que o Acordo de Escazú,⁶⁷ que trata do acesso à justiça e da proteção aos defensores do meio ambiente, não tenha ainda sido aprovado pelo Congresso Nacional.⁶⁸

Aos assassinatos somam-se outras violências. Como é possível constatar, desde 2019, quando aconteceu o que ficou conhecido como o “Dia do Fogo”, incêndios criminosos vêm sendo usados como estratégia de apropriação dos territórios por fazendeiros, grileiros, madeireiros e grandes empreendimentos, contra as comunidades tradicionais, indígenas, quilombolas e camponesas em contextos de conflito de terra.⁶⁹ Em 2021, os conflitos com fogo se concentraram na estação seca na Amazônia e no Cerrado, quando o fogo criminoso se alastra com mais facilidade, provocando incêndios florestais e a destruição de pertences, roçados, casas e casas de reza. Situações como esta seguirão acontecendo enquanto não se realizam as demarcações.

Estudo realizado em 2023, pela FIAN Brasil, em parceria com a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), em cinco retomadas guarani e kaiowá, mostra como o retorno a seus territórios de origem é fundamental para assegurar o direito à alimentação. A mudança de moradia da reserva indígena, geralmente superpopulosa, sem espaço para plantio, para o *tekoha* promoveu o reencontro dos Guarani e Kaiowá com seus modos de ser, viver e produzir saúde. A pesquisa apurou que para 94,9% das famílias estudadas retomar o território ancestral promoveu melhora da alimentação, relacionada

62. A carta pode ser lida em <https://apiboficial.org/2024/04/22/vinte-anos-de-acampamento-terra-livre-e-a-urgencia-da-acao>.

63. <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/08/quem-foi-mae-bernardete-lider-quilombola-assassinada-na-bahia.shtml>.

64. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/06/entenda-o-que-se-sabe-sobre-desaparecimento-de-indigenista-e-jornalista-no-am.shtml>.

65. Sobre a criminalização dos movimentos sociais e das pessoas que defendem a regularização fundiária, reforma agrária e direitos humanos, vide Recomendação Consea 07/23 https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/acervo-consea/recomendacoes/cadernorecomendacoes_2023.pdf.

66. Acesse o relatório em <https://www.cptnacional.org.br/downlods?task=download.send&id=14308:conflitos-no-campo-brasil-2023&catid=41>.

67. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/34d8fe1b-3fe1-441d-aba5-2df15a2543ff>.

68. A Presidência da República encaminhou, em maio de 2023, o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú) para ratificação, onde segue parado. Cf. <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/governo-envia-acordo-de-escazu-para-o-congresso>.

ao acesso a matas, rios e plantações, bem como à produção e à troca de alimentos; para quase 80%, a condição de saúde também melhorou.

Ainda assim, em 2023, persiste a insegurança alimentar e nutricional, que atinge 77% dos domicílios estudados, média superior ao pior índice já registrado para a população não indígena – 58,7%, entre 2021 e 2022. O relatório *Insegurança alimentar e nutricional nas retomadas guarani e kaiowá – um estudo em cinco territórios indígenas do Mato Grosso do Sul* mostra que a violência nos territórios ancestrais, consequência da não demarcação de suas terras, afeta negativa e profundamente os modos de vida, a educação, a saúde física e mental das famílias em territórios retomados (Luz et al., 2023).

A demarcação e proteção das terras ocupadas pelos povos indígenas e comunidades tradicionais são centrais para o meio ambiente e as mudanças do clima. As terras indígenas e quilombolas são consideradas as áreas mais preservadas do país, com 112 milhões e 3,4 milhões de hectares, respectivamente, de vegetação nativa, sendo essenciais para o cumprimento do ODS 13, relacionado às mudanças climáticas, de acordo com o *VIII Relatório Luz da sociedade civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil* (CSWG 2030A, 2024) e estudo do MapBiomias⁷⁰. Com efeito, as alterações do uso da terra e das florestas representaram 66% das emissões em 2022 (Ipea, 2024; CSWG 2030A, 2024).

Enfrentamento das mudanças climáticas

Achegada da nova gestão do governo federal trouxe algumas iniciativas relevantes nas políticas de combate às mudanças climáticas. A pauta ambiental é retomada pelo Poder Executivo, e o Brasil, paulatinamente, reassume seu papel no cenário internacional (Ipea, 2024). Destaque-se a incorporação da proteção ambiental e do combate à fome como temas centrais do G20 (MF, 2023) e da 30ª Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas (COP30).

No plano doméstico, o governo federal busca fortalecer órgãos e programas, bem como criar novos instrumentos, como o Plano de Transformação Ecológica e o Plano Clima. Retoma, outrossim, o Fundo Nacional de Mudanças Climáticas e seu comitê gestor, fortalecendo diversos órgãos de participação popular, tais como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), a Comissão Nacional

para os ODS, a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo) e a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo) (Ipea, 2024; CSWG 2030A, 2024; ANA, 2024).

O Plano Clima está estruturado a partir de dois pilares: mitigação e adaptação climática. Na frente de mitigação das mudanças climáticas foi criado um plano setorial específico com propostas de ações no campo da segurança alimentar e nutricional e justiça climática.⁷¹ Já o Plano de Transformação Ecológica, inserido na retomada do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), propõe a promoção de um desenvolvimento econômico com sustentabilidade socioambiental e climática, com destaque para a transição energética, a reindustrialização do país em novas bases tecnológicas, descarbonização da economia, a promoção da “economia verde” e a incorporação da economia digital.

70. <https://brasil.mapbiomas.org/2023/12/13/territorios-quilombolas-estao-entre-as-areas-mais-preservadas-no-brasil>.

71. O Plano Clima foi elaborado em 2023, por meio do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), integrado por representantes de 22 ministérios, pela Rede Clima e pelo Fórum Brasileiro de Mudança do Clima. O plano organiza-se a partir de dois pilares, mitigação e adaptação, que contam com seus respectivos planos setoriais. Acesse em <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/planoclima/f/88>.

Tais iniciativas convivem, porém, em cenário marcado por contradições. As organizações da sociedade civil brasileira têm apresentado uma série de recomendações para a Conferência das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (COP29), a fim de reafirmar a importância da construção de agenda racial e de gênero de forma transversal para garantir de forma efetiva a concretização da justiça climática.⁷² Os eventos climáticos extremos aprofundam desigualdades estruturais e o racismo ambiental, afetando de forma direta territórios vulneráveis aos desastres – e que já concentram comunidades em situação de insegurança alimentar grave, sem acesso à terra e à água potável – e em particular, às mulheres negras.

Há que se atentar também às ambiguidades relacionadas à agenda de “transformação ecológica” da economia, voltada à aprovação de marcos legais do mercado de carbono, da energia eólica no mar e dos biocombustíveis⁷³, que podem resultar no fortalecimento da indústria e de interesses econômicos

específicos em detrimento dos direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais, os principais defensores das nossas florestas, mares e rios.

A agenda de enfrentamento das mudanças climáticas convive com as ameaças das proposições legislativas em andamento no Congresso Nacional, representadas, sobretudo, pelo “pacote da destruição”, que reúne cerca de 25 projetos de lei e três propostas de emenda à Constituição (PECs).⁷⁴ Há uma série de projetos de lei em tramitação que flexibilizam a legislação sobre licenciamento ambiental (PL 2.159/2021, por exemplo), reduzem áreas ambientalmente protegidas (caso do PL 3.334/2023), recursos hídricos, zonas costeiras etc. Pode-se mencionar as PECs, em particular a PEC 3/22, que buscam extinguir os terrenos de marinha a fim de retirar o domínio da União Federal e estimular a ocupação privada das praias, privilegiando interesses corporativos e imobiliários ao invés do uso comum.

Esverdeamento das narrativas e as alternativas ecológicas populares

Publicada pela Rede Global pelo Direito à Alimentação e à Nutrição (GNRtFN), a edição de 2024 do relatório anual *Observatório do Direito à Alimentação e à Nutrição* aborda as alternativas ecológicas populares ao *greenwashing* corporativo.

O informe analisa o ano de 2023 e reconhece que a transformação dos sistemas alimentares proposta por aqueles com interesses lucrativos, como a descarbonização, envolve capturas corporativas, *greenwashing* e práticas neocoloniais. Em reação a isso, defende o fomento a iniciativas que promovam os direitos humanos dos povos do campo, com agroecologia e soberania alimentar.

São exploradas, então, a maneira como a transformação dos sistemas alimentares é endereçada internacionalmente; a interrelação entre a alimentação e a crise climática, a perda da agrobiodiversidade e a poluição; as práticas da indústria e do mercado que perpetuam a destruição e a *commodificação* da natureza; e, por fim, as alternativas agroecológicas e pautadas em direitos humanos existentes para transformação dos sistemas alimentares.

◆ *Acesse o relatório em <https://www.righttofoodandnutrition.org>.*

72. Ver <https://www.geledes.org.br/recomendacoes-de-geledes-para-negociacoes-climaticas-unfccc-cop29>.

73. Mais em <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/08/presidente-lula-as-sina-pacto-pela-transformacao-ecologica-entre-os-tres-poderes>.

74. <https://www.oc.eco.br/novo-pacote-da-destruicao-ameaca-direitos-socioambientais>.

Considerações finais

Nos últimos anos, foi retomado, renovado e criado um conjunto amplo de políticas, planos, programas e ações de segurança alimentar e nutricional – muitos dos quais nem foram aqui mencionados. Grande parte das iniciativas foi elaborada a partir de processos participativos e de diálogo com a sociedade civil organizada e trouxe, inclusive, inovações relevantes na promoção de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis, em comparação com a primeira geração de programas implementados durante os dois primeiros mandatos do presidente Lula.

Não obstante, permanecem dilemas, contradições e limites que exigem medidas urgentes e eficazes. As estratégias de âmbito nacional são lentas, trazendo transformações incrementais, que demoram a aterrissar nos territórios e a gerar impactos diretos na vida das pessoas.

Tais transformações dependem, obviamente, também do papel dos estados e municípios na defesa do direito humano à alimentação. A fragilidade do Sisvan revela-se no baixo grau de conhecimento, compromisso e cofinanciamento dos programas executados por outros entes federativos.

As novas normas instituídas em nível federal precisam ser regulamentadas e efetivamente aplicadas pelos gestores públicos. O desdobramento dos novos arranjos jurídico-institucionais na implementação de políticas públicas exige a previsão e

execução de recursos públicos suficientes de forma a garantir a efetiva melhoria das condições de vida da população. Mais do que um prenúncio, as mudanças recentes devem tornar-se realidade.

Nessa linha, não se pode deixar de mencionar as ameaças e retrocessos representados pela atuação do Congresso Nacional, que tem privilegiado o interesse dos ruralistas em detrimento da democratização do acesso à terra, da proteção dos direitos dos povos e comunidades tradicionais e da defesa das políticas de segurança alimentar e nutricional.

O Poder Judiciário deve enfrentar tais obstáculos, garantindo a concretização do direito à alimentação e à nutrição adequadas em um país marcado pela dependência de um sistema econômico que privilegia o agronegócio estruturado em torno da monocultura de exportação, apesar do cenário de fome e desigualdade extrema.

Trata-se de reconhecer, proteger e promover os direitos das populações negras, periféricas, de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, em particular seu acesso à terra urbana e rural e seu direito à alimentação e à nutrição adequadas. Trata-se de ampliar e fortalecer os programas governamentais de segurança alimentar e nutricional – com orçamento suficiente para que se tornem massivos –, fortalecer a democracia e garantir a justiça climática para as atuais e futuras gerações.

Referências

ABRASCO. **Dossiê ABRASCO: Pandemia de Covid-19**. Rio de Janeiro: Abrasco, 2022. Disponível em: https://abrasco.org.br/wp-content/uploads/2023/11/20231116_Abrasco_Dossie_Pademia_de_Covid-19_versao-final.pdf.

AGU. Parecer da AGU confirma legalidade de resolução da Anvisa que disciplina propaganda de alimentos nocivos à saúde. **AGU**. Jul. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/parecer-da-agu-confirma-legalidade-de-resolucao-da-anvisa-que-disciplina-propaganda-de-alimentos-nocivos-a-saude>.

ALEXANDRE-WEISS, V. P. (coord.); COSTA, R.; MOURÃO, P. *et al.* **Prato do dia: desigualdades. Raça, gênero e classe social nos sistemas alimentares**. Brasília: FIAN Brasil, 2023. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/desigualdades>.

AMARO, A.; SANTOS, D. A. Repensar o Pronaf. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Jul. 2024. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/resgatar-o-pronaf>.

AUGUSTO, L. G. S. (org.). **Saúde reprodutiva e a nocividade dos agrotóxicos: relatório de projeto – ABRASCO 2024**. Abrasco, 2024. Disponível em: <https://abrasco.org.br/confira-relatorio-final-do-projeto-saude-reprodutiva-e-uso-de-agrotoxicos>.

BURITY, V. T. A.; ROCHA, N. C. **Informe Dhana 2021: pandemia, desigualdade e fome**. Brasília: FIAN Brasil, 2021. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/informe-dhana-2021-pandemia-desigualdade-e-fome>.

BRASIL. Comissão de Transição Governamental. **Relatório final**. Brasília: 2022. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1MowOJCT5LLizhcnFxxPKDFdqxl-MoCvgX/view>.

BRONOSKI, B. Promessa do governo Lula para tirar o Brasil da fome, PAA contratou menos da metade da demanda da sociedade. **O Joio e O Trigo**. Dez. 2023. Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2023/12/promessa-do-governo-lula-para-tirar-o-brasil-da-fome-paa-contratou-menos-da-metade-da-demanda-da-sociedade>.

CAMPOS, A. C. Estudo mostra impacto financeiro da obesidade infantojuvenil no SUS. **Agência Brasil**. Jun. 2024. Disponível em: [https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-06/estudo-mostra-impacto-financeiro-da-obesidade-infantojuvenil-no-sus#:~:text=A%20obesidade%20infantojuvenil%20gerou%20um,Funda%C3%A7%C3%A3o%20Oswaldo%20Cruz%20\(Fiocruz\)](https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-06/estudo-mostra-impacto-financeiro-da-obesidade-infantojuvenil-no-sus#:~:text=A%20obesidade%20infantojuvenil%20gerou%20um,Funda%C3%A7%C3%A3o%20Oswaldo%20Cruz%20(Fiocruz)).

CASTRO, F. P. **Racismo e sistemas agroalimentares**. Salvador; Rio de Janeiro: Cese, Ibirapitanga, 2022. Disponível em: https://www.cese.org.br/wp-content/uploads/2024/04/racismo_sistema_agroalimentares.pdf.

CEBRAP; ABCD. Relatório do Observatório Brasileiro das Desigualdades 2024. **Pacto Nacional pelo Combate às Desigualdades**. 2024. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1xq4NkRZ9OvmnzCpJMX00_SbHwI984cKk/view.

CONAB. **Política de formação de estoques públicos é retomada a partir da compra de milho.** 29/06/2023. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/ultimas-noticias/5056-politica-de-formacao-de-estoque-publicos-e-retomada-a-partir-de-compra-de-milho>.

CONSEA. **Relatório final da 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2023.** Brasília: 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/secretaria-geral/pt-br/consea/noticias/consea-divulga-o-relatorio-final-da-6a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>.

CSWG 2030A. **VIII Relatório luz da sociedade civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil.** CSWG 2030A, 2024. Disponível em: <https://tagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2024>.

FSP/USP. **A Classificação NOVA.** FSP/USP. Disponível em: <https://www.fsp.usp.br/nupens/a-classificacao-nova>.

GABRIEL, J.; OLIVEIRA, T.; RESENDE, T. Congresso derruba veto de Lula ao marco temporal, em vitória da bancada ruralista. **Folha de S. Paulo.** Dez. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/12/bacada-ruralista-derruba-veto-de-lula-ao-marco-temporal.shtml>.

GOES, E. F.; RAMOS, D. O.; FERREIRA, A. J. F. Desigualdades raciais em saúde e a pandemia da Covid-19. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tes/a/d9H84fQxchkfhdbwzHpmR-9L/?lang=pt>.

GÓMEZ, A. V.; VIEIRA FILHO, J. E. R. Regularização fundiária no Brasil e produção agrícola. In: VIEIRA FILHO, J. E. R.; GASQUES, J. G. (org.). **Agropecuária brasileira: evolução, resiliência e oportunidades.** Rio de Janeiro: Ipea, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12242>.

IPEA. **Agenda 2030: objetivos de desenvolvimento sustentável: avaliação do progresso das principais metas globais para o Brasil: ODS 13: tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos.** Brasília: Ipea, 2024. (Cadernos ODS, 13). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/publicacoes.html>.

JAIME, P. Uma década do Guia Alimentar para a População Brasileira. **Nexo.** Mar. 2024. <https://pp.nexojornal.com.br/opiniao/2024/03/06/uma-decada-do-guia-alimentar-para-a-populacao-brasileira>.

LANE, M. M.; GAMAGE, E.; DU, S. et al. Ultra-processed food exposure and adverse health outcomes: umbrella review of epidemiological meta-analyses. **BMJ**, n. 384, 2024. Disponível em: <https://www.bmj.com/content/384/bmj-2023-077310>.

LEVY, M.; MOTA, C.; SAITO, Carolina; PIMENTA, Raquel; KIRA, Beatriz. O papel do direito nos rumos da alimentação no Brasil. **Jota.** Dez. 2023. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/elas-no-jota/o-papel-do-direito-nos-ru-mos-da-alimentacao-no-brasil-21122023?non-beta#_ftnref1.

LIZARRAGA, P.; PEREIRA FILHO, J. (org.). **Atlas dos sistemas alimentares do Cone Sul**. São Paulo: Expressão Popular; Fundação Rosa Luxemburgo, 2024. Disponível em: <https://rosalux.org.br/atlas-dos-sistemas-alimentares-do-cone-sul>.

MAGALHÃES, L. Em 1 ano, novo Bolsa Família ampliou número de beneficiados; programa atende 56 milhões de pessoas. **CNN Brasil**. Mar. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/em-1-ano-novo-bolsa-familia-ampliou-numero-de-beneficiados-programa-atende-56-milhoes-de-pessoas>.

MELO, M.; PERES, J. Rotulagem: Justiça derruba decisão da Anvisa que estendeu prazo de adaptação. **O Joio e O Trigo**. Fev. 2024. Disponível em: <https://ojoioeotrigo.com.br/2024/02/rotulagem-anvisa-liminar>.

MDS. **24,4 milhões de pessoas saem da situação de fome no Brasil em 2023**. MDS, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/24-4-milhoes-de-pessoas-saem-da-situacao-de-fome-no-brasil-em-2023>.

MDS. **Bolsa Família retira 24,4 milhões de pessoas de situação de fome em um ano**. MDS, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/fatos/brasil-contrafake/noticias/2024/bolsa-familia-retira-24-4-milhoes-de-pessoas-da-situacao-de-fome-em-um-ano>.

MDS. **Documento Técnico Base do Plano Brasil Sem Fome**. Brasília: 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/brasil-sem-fome>.

MDS. **Programa Cisternas investe R\$ 570 milhões em 2024**. MDS, 2024d. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/programa-cisternas-investe-r-570-milhoes-em-2024>.

MDS. **Relançamento do Bolsa Família completa um ano com conquistas para a população**. MDS, 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/relancamento-do-bolsa-familia-completa-um-ano-com-conquistas-para-a-populacao#:~:text=H%C3%A1%20um%20ano%2C%20o%20maior,a%20recupera%C3%A7%C3%A3o%20da%20valoriza%C3%A7%C3%A3o%20familiar>.

MF. **Brasil assume a Presidência do G20 nesta sexta-feira (1/12)**. MF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/novembro/brasil-assume-a-presidencia-do-g20-nesta-sexta-feira-1-12>.

MONTEIRO, S. 20 anos do Bolsa Família: evidências e agenda futura. **Blog Conjuntura Econômica**. FGV Ibre, 2023. Disponível em: <https://ibre.fgv.br/blog-da-conjuntura-economica/artigos/20-anos-do-bolsa-familia-evidencias-e-agenda-futura>.

MS. **Guia alimentar para a população brasileira:** promovendo a alimentação saudável. 2. ed. Brasília: 2008. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-brasil/publicacoes-para-promocao-a-saude/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf.

MS. **Vigitel Brasil 2023:** vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico: estimativas sobre frequência e distribuição socio-demográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2023. Brasília: MS, 2023. Disponível em: http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/vigitel_brasil_2023.pdf.

MORENO, S. Mais de cinco mil indígenas do povo Yanomami passam fome. **Agência Brasil**. Jan. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/direitos-humanos/audio/2023-01/mais-de-cinco-mil-indigenas-do-povo-yanomami-passam-fome>.

OLIVEIRA, R. 'Nenhum centímetro de terra indígena': como o governo Bolsonaro agiu para cumprir promessa. **Agência Pública**. 27/04/2023. Disponível em: <https://apublica.org/2023/04/nenhum-centimetro-de-terra-indigena-como-o-governo-bolsonaro-agiu-para-cumprir-promessa/>.

OMS. **Noncommunicable diseases progress monitor 2020**. Genebra: OMS, 2020. Disponível em: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/330805/9789240000490-eng.pdf?sequence=1>.

PAULA, F. **Racismo e sistemas alimentares**. FASE. 13/05/2021. Disponível em: <https://fase.org.br/pt/artigos/racismo-e-sistemas-alimentares/>.

PLANALTO. **Em Belém (PA), Lula ressalta a importância do significado da COP 30 para o país**. 17/06/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/06/em-belem-pa-lula-ressalta-a-importancia-do-significado-da-cop-30-para-o-pais>.

REDE PENSSAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil (Vigisan)**. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br>.

REDE PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. Suplemento I Insegurança Alimentar nos estados. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/09/OLHEEstados-Diagrama%CC%A7a%C-C%83o-V4-R01-1-14-09-2022.pdf>.

REDE PENSSAN. **Nota Técnica sobre a comparação das Estimativas Nacionais de Insegurança Alimentar com base nas versões da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) curta e a completa**. Rede Penssan, 2024. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/wp-content/uploads/2024/05/NT-Comparac%CC%A-7a%CC%83o-das-estimativas-de-IA-pela-EBIA8-e-EBIA14-final-23maio24.pdf>.

SILVA, H. B. M.; RIBEIRO-SILVA, R. C.; SILVA, J. F. M.; STER, I. C.; REBOUÇAS, P.; GOES, E.; ICHIHARA, M. Y.; FERREIRA, A.; PESCARINI, J. M.; FIACCONE, R. L.; PAIXÃO, E. S.; BARRETO, M. L. Ethnoracial disparities in childhood growth trajectories in Brazil: a longitudinal nationwide study of four million children. **BMC Pediatrics**, v. 24, n. 103, 2024. Disponível em: <https://bmcpediatr.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12887-024-04550-3>.

STF. STF derruba tese do marco temporal para a demarcação de terras indígenas. **STF**. Set. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=514552&ori=1>.

TATEMOTO, R. Governo anuncia retomada de estoques públicos de alimentos pela Conab. **Brasil de Fato**. Jun. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/06/29/governo-anuncia-retomada-de-estoques-publicos-de-alimentos-pela-conab>.

ZANLORENSSI, G.; FRONER, M. A homologação de terras indígenas no Brasil, por governo. **Nexo**. Maio 2023. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/grafico/2023/05/10/a-homologacao-de-terras-indigenas-no-brasil-por-governo>.



3. ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO PARA A GARANTIA DO DHANA

Aqui apresentamos uma análise do orçamento que, combinada às demais partes do documento, permite um olhar sobre a evolução das políticas fundamentais para a garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana). O Programa Orçamentário de Segurança Alimentar e Nutricional, tal qual expresso no orçamento público federal e apresentado nas próximas páginas, representa um importante indicador sobre a evolução do investimento público do governo federal. Neste **Informe Dhana**, assim como nos anteriores, analisamos em específico o orçamento do Programa 5.033, de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), cujas ações estão elencadas no quadro a seguir.

Quadro 1: Ações orçamentárias do Programa 5.033 – Segurança Alimentar e Nutricional (PPA 2020 a 2023)

Ações	Nome Público	Órgão Orçamentário
2.798 • Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional	PAA	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
2.792 • Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos	Cesta de Alimentos	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
8.948 • Implantação de Equipamentos e de Tecnologia Social de Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos	Cisternas	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
20GD • Inclusão Produtiva Rural	Fomento Rural	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
215I • Consolidação da Implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Sisan		Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
8458 • Apoio à Agricultura Urbana		Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
20QH • Implementação da Segurança Alimentar e Nutricional na Saúde		Ministério da Saúde
21C0 • Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente da Covid-19		Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
21DV • Auxílio Gás dos Brasileiros	Auxílio Gás	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

Cabe informar que não se trata de uma análise completa do amplo conjunto de programas e ações que têm relação com o Dhana e com políticas que fazem parte dos planos nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, como as políticas de transferência de renda, de fortalecimento da agricultura familiar e de acesso a terra e território, bem como aquelas voltadas para povos indígenas e povos e comunidades tradicionais (PCTs).

Aqui, o orçamento da SAN será analisado em quatro períodos específicos: i) de 2020 a 2022, que corresponde ao governo Bolsonaro; ii) 2023, que é o primeiro ano do terceiro governo Lula, porém com o Plano Plurianual (PPA) do governo anterior; iii) referente a 2024, segundo ano do governo Lula 3, primeiro ano com PPA próprio; iv) um comparativo para o período de 2020 a 2024.

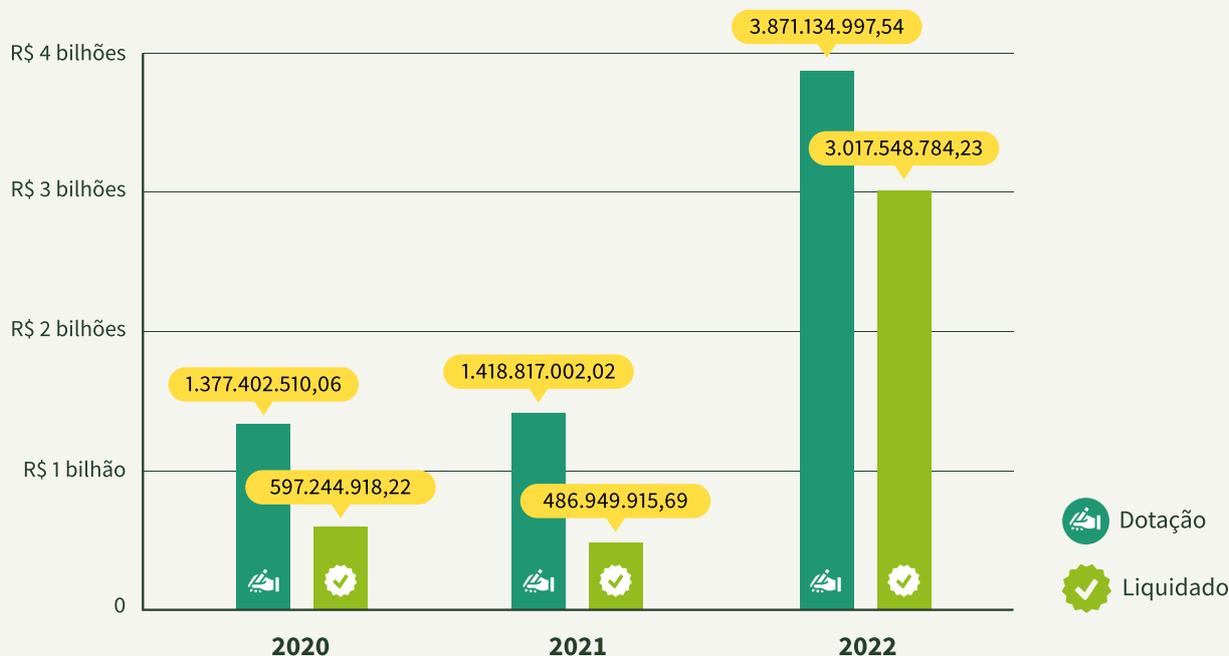
2020, 2021 E 2022 (GOVERNO BOLSONARO)

No *Informe Dhana 2021*, vimos os efeitos deletérios da política de austeridade fiscal no orçamento diretamente associado às políticas voltadas ao Dhana, por meio de análises referentes aos programas orçamentários de Segurança Alimentar e Nutricional 2.069 (de 2014 a 2019) e 5.033 (2020 e 2021), que mostraram uma redução de 97% entre 2014 e 2021.

Durante o governo Bolsonaro, com PPA próprio (de 2020 a 2022), observamos para a ação orçamentária SAN tanto a baixa dotação orçamentária em 2020 e 2021 – de R\$ 1,1 bilhão e R\$ 1,4 bilhão, respectivamente – quanto a baixa liquidação do orçamento, de R\$ 487 milhões em 2020 e de R\$ 468 milhões em 2021. A baixa dotação já é, em si, um problema grave para o Dhana e para a SAN, uma vez que sem recursos não há direito, por ser impossível financiar de maneira adequada as políticas associadas a ele. E a baixíssima liquidação, de aproximadamente 50% do valor dotado em 2020 e 2021, torna a situação ainda mais dramática.

Ou seja, sob comando de Bolsonaro o Estado errou duplamente: por prever pouco orçamento e por quase não executar o que estava previsto. Tal situação se configura como grave retrocesso social, já que no período havia 33 milhões de brasileiras/os em situação de insegurança alimentar grave. O resultado comprova uma gestão federal inoperante no que lhe é essencial, a realização dos direitos.

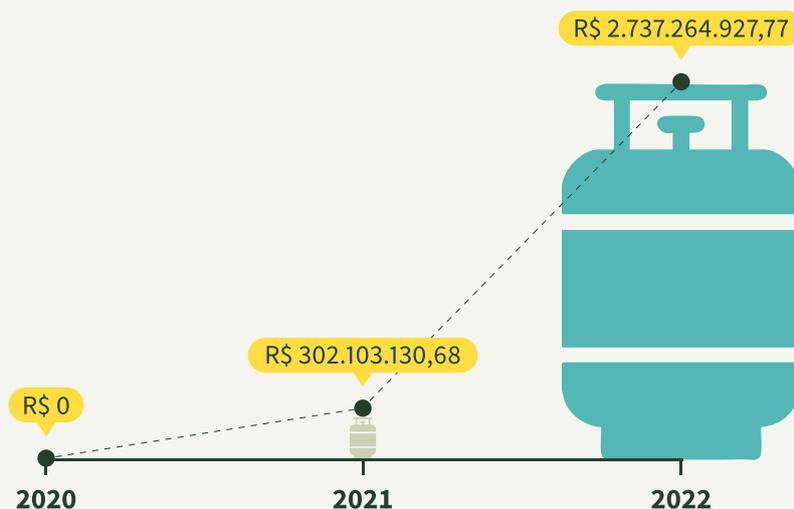
Gráfico 1: Dotação orçamentária e despesa liquidada no Programa 5.033 – Segurança Alimentar e Nutricional, 2020 a 2022 (valores corrigidos pelo IPCA de junho de 2024)



Fonte: Siop. Elaboração própria

Entretanto, chama atenção o aumento considerável da dotação e da liquidação do orçamento para SAN em 2022. Em uma análise detida do que ocorreu nesse ano, observamos que esse acréscimo ocorreu em grande medida por uma ação orçamentária específica: o auxílio-gás, adotado a partir da Lei 14.237, de novembro de 2021, que tem previsão de vigorar por cinco anos (até final de 2026). Como se verá mais adiante, esse auxílio manteve-se como política de transferência de renda com o atual governo Lula, inclusive com ampliação do valor executado.

Gráfico 2: Despesa liquidada na ação 21DV- Auxílio Gás dos Brasileiros, 2020 a 2022 (valores corrigidos pelo IPCA de junho de 2024)

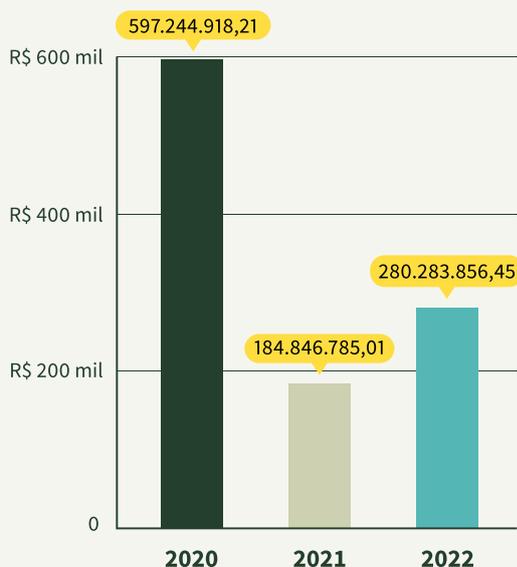


Fonte: Siop. Elaboração própria

No gráfico ao lado é possível observar a dotação orçamentária da SAN, sem a inclusão do auxílio-gás. Em 2020 foi quando ocorreu maior liquidação de recursos, mas isso se refere à ação orçamentária de enfrentamento à Covid-19 (R\$ 386 milhões). Sem essa ação específica, o valor total seria de apenas R\$ 211 milhões para a SAN. O ano de 2021 correspondeu à menor liquidação.

Já em 2022, ocorreu uma ampliação de liquidação de 60%, referente ao Programa Alimenta Brasil, adotado em substituição ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o que ocorreu de forma pouco transparente e sem participação social, representando grave risco de aparelhamento para fins políticos, especialmente em ano eleitoral.⁷⁵

Gráfico 3: Despesa liquidada no Programa 5.033 – Segurança Alimentar e Nutricional, exceto auxílio-gás, 2020 a 2022 (valores corrigidos pelo IPCA de junho de 2024)



Fonte: Siop. Elaboração própria

75. Ver em <https://fianbrasil.org.br/notaalimentabrasil>.

2023 (PRIMEIRO ANO DO GOVERNO LULA)

Em 2023, começou o governo Lula 3, porém ainda com PPA e Lei Orçamentária Anual (LOA) do governo anterior. É possível observar que, em comparação a 2022, ocorreu um significativo aumento tanto da dotação (43%) quanto da liquidação (49%) orçamentária. A dotação maior foi possível graças aos esforços do novo governo em negociações com o Congresso que resultaram na PEC da transição, que assegurou recursos mais expressivos para algumas políticas estratégicas, dentre as quais aquelas voltadas ao enfrentamento da fome.

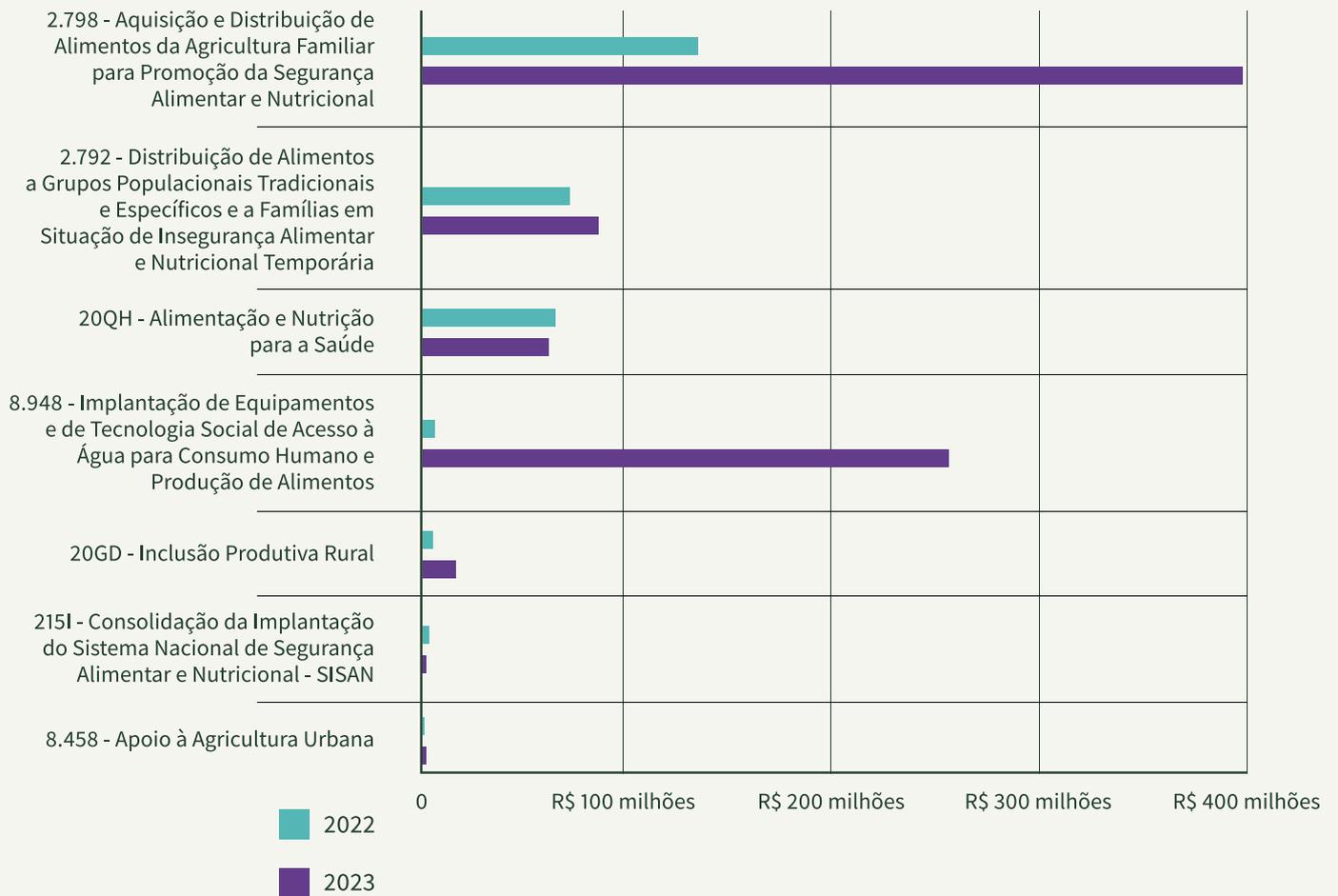
Gráfico 4: Dotação orçamentária e despesa liquidada no Programa 5.033 – Segurança Alimentar e Nutricional, 2022 e 2023 (valores corrigidos pelo IPCA de junho de 2024)



Fonte: Siop. Elaboração própria

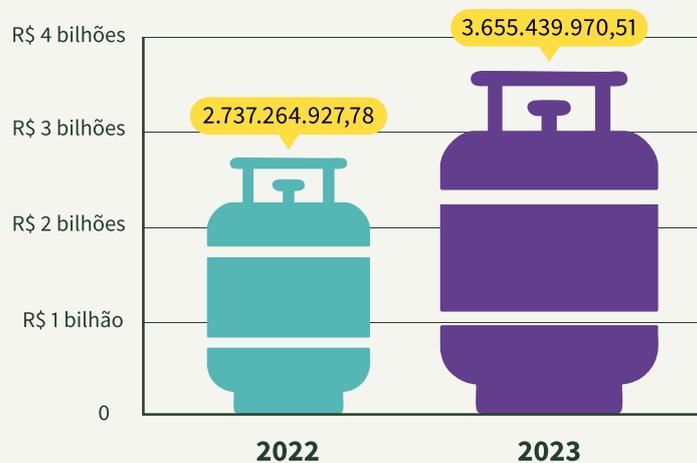
Esse aumento dos recursos para o Programa SAN em 2023 esteve principalmente relacionado à retomada dos programas da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan) do MDS, com destaque para o PAA e o Cisternas, como pode se observar no incremento para as ações 2.798 (Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar) e 8.948 (Implantação de Equipamentos e de Tecnologia Social de Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos). Outro fator foi a manutenção e a ampliação do auxílio-gás.

Gráfico 5: Despesa liquidada por ação orçamentária do Programa 5.033 – Segurança Alimentar e Nutricional, exceto auxílio-gás, 2022 e 2023 (valores corrigidos pelo IPCA de junho de 2024)



Fonte: Siop. Elaboração própria

Gráfico 6: Despesa liquidada com a ação orçamentária 21DV – Auxílio Gás dos Brasileiros, 2022 e 2023 (valores corrigidos pelo IPCA de junho de 2024)



Fonte: Siop. Elaboração própria

Exigibilidade de direitos de povos indígenas e comunidades quilombolas no orçamento

O Inesc realiza uma avaliação orçamentária anual que, dentre outras coisas, analisa o orçamento destinado a direitos de povos indígenas e comunidades quilombolas.

No que se refere à segurança alimentar e nutricional das comunidades quilombolas, de acordo com o estudo, em 2022 o governo Bolsonaro foi obrigado a distribuir cestas básicas, o que contou com créditos extraordinários decorrentes da emergência sanitária de Covid-19. Em grande parte, uma demanda dos movimentos sociais, em especial da Coordenação Nacional de Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq), que impetrou no Supremo Tribunal Federal (STF) o pedido de Arguição de Descumprimento de Preceito Constitucional (ADPF) 742, o qual foi acatado.

Em 2023, no que tange às ações finalísticas da Funai, houve importantes acréscimos referentes à alocação de créditos extraordinários decorrentes da ADPF 709, que destinou recursos para terras indígenas intensamente afetadas por violências estimuladas na gestão anterior, incluindo as ações destinadas a enfrentar a crise humanitária no território Yanomami.

◆ *Outras informações sobre o orçamento da Funai e do MPI, e sobre a regularização fundiária e a proteção territorial, podem ser acessadas no estudo do Inesc: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2024/05/balanco-do-orcamento-da-uniao-2023.pdf>.*

2024 (SEGUNDO ANO DO GOVERNO LULA)

Em 2024 começou a vigência do novo PPA 2024-2027 e com ele teve início um novo programa de segurança alimentar e nutricional, o 5.133. Ele conta com ações do PPA anterior e duas ações novas, 2.784 (Promoção do Consumo e de Ações de Alimentação Adequada e Saudável) e 8.929 (Equipamentos de SAN), ambas geridas pela Sesan. Deixou de existir a ação voltada ao enfrentamento da Covid-19.

Quadro 2: Ações orçamentárias do Programa 5.133 - Segurança Alimentar e Nutricional (PPA 2024 a 2027)

20GD • Inclusão Produtiva Rural

20QH • Alimentação e Nutrição para a Saúde

2.15I • Consolidação da Implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN

21DV • Auxílio Gás dos Brasileiros

2.784 • Promoção do Consumo e de Ações de Alimentação Adequada e Saudável

2.792 • Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos e a Famílias em Situação de Insegurança Alimentar e Nutricional Advindas de Situações de Emergência ou Calamidade Pública

2.798 • Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional

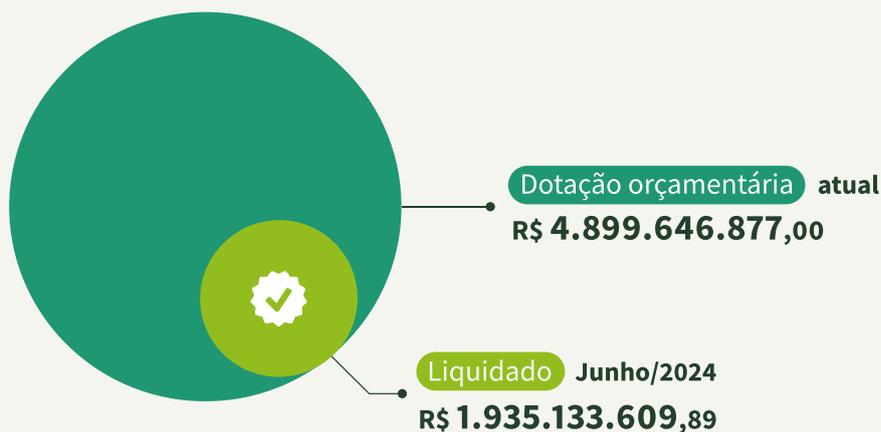
8.458 • Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana

8.929 • Apoio aos Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional

8.948 • Implementação de Tecnologias Sociais de Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos na Zona Rural

O Programa SAN conta, em 2024, com uma dotação autorizada de R\$ 4,9 bilhões. Essa dotação é 12% inferior à de 2023 (R\$ 5,5 bi), entretanto 9% superior ao que foi liquidado em 2023 (R\$ 4,49 bi). Até junho de 2024 foi liquidado R\$ 1,9 bilhão, o que corresponde a 40% da dotação autorizada para o ano.

Gráfico 7: Dotação orçamentária e despesa liquidada no Programa 5.033 – Segurança Alimentar e Nutricional, 2024 (valores corrigidos pelo IPCA de junho de 2024)

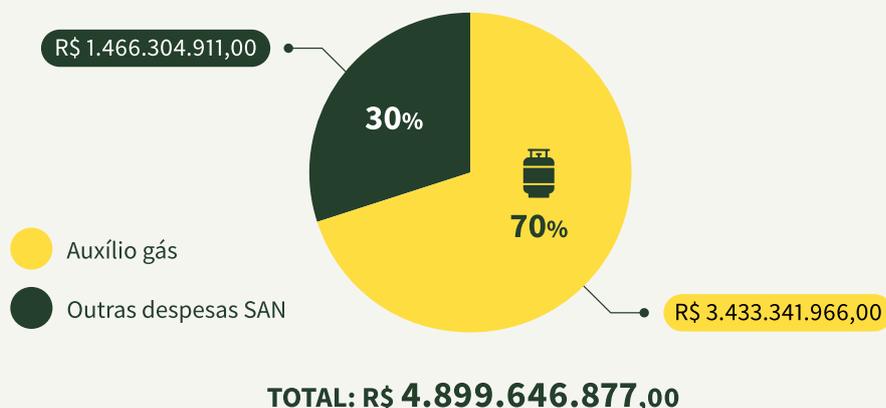


Fonte: Siop. Elaboração própria

Do montante total destinado à SAN, 97% são geridos pelo MDS, e 3%, pelo Ministério da Saúde.

Por ação orçamentária, em 2024, 70% da dotação do programa de SAN é para a ação de Auxílio Gás dos Brasileiros, seguida das ações de aquisição de alimentos do PAA (12%) e de implantação de tecnologias de acesso à água para consumo humano (9%).

Gráfico 8: Despesa autorizada com auxílio-gás e outras despesas do orçamento do Programa 5.033 – Segurança Alimentar e Nutricional sem a ação de Auxílio Gás, 2024 (valores corrigidos pelo IPCA de junho de 2024)



Fonte: Siop. Elaboração própria



Sem o auxílio-gás, que tem previsão de se encerrar em 2026, o programa SAN em 2024 teria uma dotação autorizada de apenas R\$ 1,5 bilhão, e não os atuais R\$ 4,9 bilhões. Tal situação demonstra a necessidade de atentar para a garantia permanente e ampliação da dotação orçamentária segura para que a população brasileira possa de fato ter o Dhana garantido. No segundo ano do governo Lula, já com PPA próprio e com uma agenda anunciada de prioridade ao combate à fome – incluindo significativa ampliação do Bolsa Família –, ações estruturantes como o PAA, as cisternas e o Sistema Nacional de Segurança alimentar e Nutricional (Sisan) deveriam contar com recursos mais substanciais.

Cabe ainda chamar atenção para o ritmo de liquidação do orçamento do programa de SAN e o risco de que não atinja patamares de 2023. O orçamento é anual, e um valor não usado em um ano não é repassado automaticamente para o ano seguinte – pelo contrário, é reduzido. Alguns cenários poderiam justificar a baixa liquidação, como: dificuldades enfrentadas na implementação dos programas pelos ministérios do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e da Saúde (MS); e contingenciamentos orçamentários por vários meses, com liberação no fim do ano, o que deixa pouco tempo para a execução. As ações do programa de segurança alimentar e nutricional são despesas discricionárias, e não obrigatórias, o que faz delas as primeiras a serem contingenciadas e, se necessário, cortadas, diante de medidas de austeridade fiscal ou regras fiscais muito rígidas, caso do novo arcabouço fiscal.⁷⁶

Com relação à porcentagem de liquidação do orçamento autorizado para o Programa SAN em 2024, é possível observar que somente 39% foi liquidado transcorrida metade do período, uma vez que está considerando apenas os valores liquidados até final de junho de 2024. A ação orçamentária com maior liquidação é a do auxílio-gás (50%), enquanto a ação menos liquidada é a de apoio à agricultura urbana (0%).

76. Ver em <https://cee.fiocruz.br/?q=0-piso%20-e-o-teto-impactos-do-arcabouco-fiscal-para-o-financiamento-da-Saude>.

Tabela 3: Dotação orçamentária e despesa colocada por ação orçamentária do Programa 5.033 – Segurança Alimentar e Nutricional, 2024 (valores corrigidos pelo IPCA de junho de 2024)

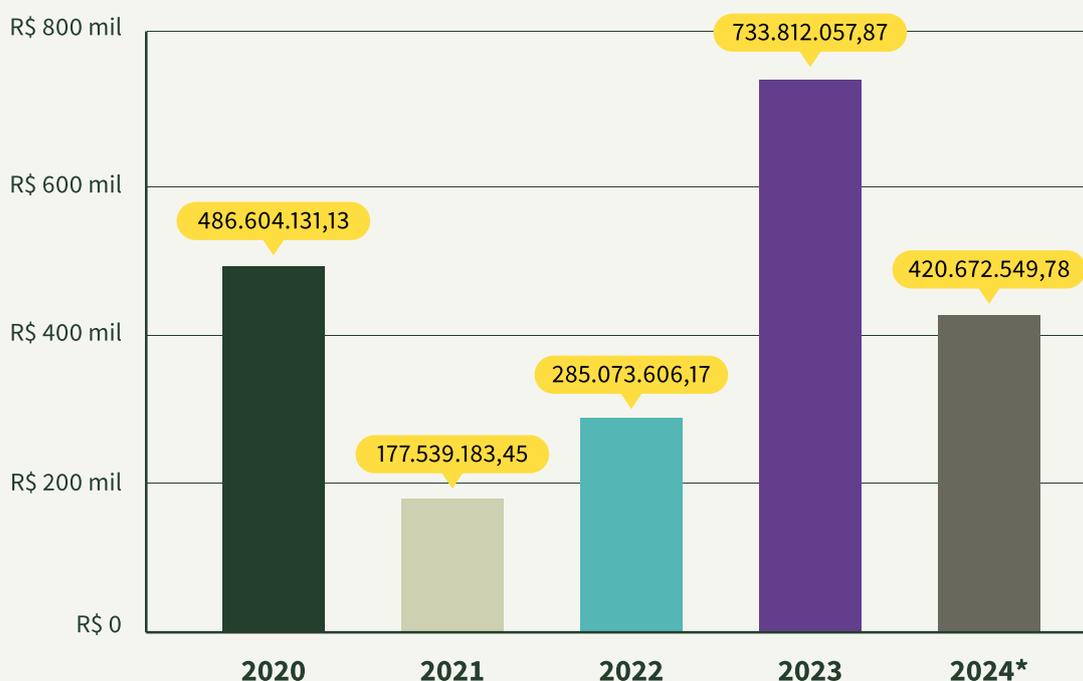
	Autorizado	Liquidado Junho 2024	%
20GD • Inclusão Produtiva Rural	R\$ 95.630.994,00	R\$ 3.917.229,34	4%
20QH • Alimentação e Nutrição para a Saúde	R\$ 155.523.913,00	R\$ 5.887.670,10	4%
2.15I • Consolidação da Implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN	R\$ 1.983.039,00	R\$ 0,00	0%
21DV • Auxílio Gás dos Brasileiros	R\$ 3.433.341.966,00	R\$ 1.724.797.335,00	50%
2.784 • Promoção do Consumo e de Ações de Alimentação Adequada e Saudável	R\$ 11.969.553,00	R\$ 500.000,00	4%
2.792 • Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos e a Famílias em Situação de Insegurança Alimentar e Nutricional Advindas de Situações de Emergência ou Calamidade Pública	R\$ 126.665.033,00	R\$ 48.144.202,29	38%
2.798 • Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional	R\$ 566.957.797,00	R\$ 69.644.282,68	12%
8.458 • Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana	R\$ 20.321.272,00	R\$ 35.000,00	0%
8.929 • Apoio aos Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional	R\$ 65.655.706,00	R\$ 5.314.728,61	8%
8.948 • Implementação de Tecnologias Sociais de Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos na Zona Rural	R\$ 421.597.604,00	R\$ 76.893.161,87	18%
TOTAL	R\$ 4.899.646.877,00	R\$ 1.935.133.609,89	39%

Fonte: Siop. Elaboração própria

2020 A 2024 (SÉRIE COMPARATIVA)

No período de 2020 a 2024, a despesa liquidada com o programa de segurança alimentar, sem o auxílio-gás, teve um aumento em 2020 decorrente da ação extraordinária de enfrentamento à pandemia de Covid-19. Em 2021 e 2022, os valores liquidados com SAN sem auxílio-gás caíram pela metade. Já em 2023, a liquidação com SAN sem o auxílio-gás triplicou, chegando a R\$ 733,8 milhões. Entretanto, o valor liquidado até junho de 2024, ao ser multiplicado para fazer uma *proxy* do que seria o valor liquidado total no ano com SAN sem o auxílio-gás, não indica o mesmo nível de liquidação em 2024 do que ocorreu em 2023, o que demanda atenção para a execução das políticas voltadas para a garantia do Dhana.

Gráfico 9: Despesa liquidada no Programa 5.033 – Segurança Alimentar e Nutricional sem a ação de Auxílio Gás, 2020 a 2024* (valores corrigidos pelo IPCA de junho de 2024)



*2024: *proxy* com valores liquidados no primeiro semestre duplicado

Fonte: Siop. Elaboração própria

Já uma análise comparativa das ações orçamentárias de SAN, incluído o auxílio-gás, alinhadas no período de 2020 a 2024 (sendo neste último ano considerada uma *proxy* com um valor duplicado do que foi liquidado até junho), é possível observar que em 2020 e 2021 os valores liquidados com o programa de SAN foram cerca de dez vezes menores do que os valores mais recentes, de cerca de R\$ 400 milhões contra R\$ 4 bilhões. Entretanto, esse aumento significativo da liquidação nos últimos anos com SAN ocorreu pela introdução de ação temporária, o auxílio-gás, com previsão legal de vigência apenas até 2026.

Tabela 4: Despesa liquidada por ação orçamentária dos programas de Segurança Alimentar e Nutricional

	2020	2021	2022	2023	2024*
21C0 • Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus	386.505.058,63	22.188.629,80	0	0	0
2.798 • Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional	35.344.350,38	58.903.933,06	133.327.208,67	396.707.655,46	139.288.565,36
2.792 • Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos	6.342.498,83	19.675.565,55	71.610.566,33	0	96.288.404,58
20QH • Alimentação e Nutrição para a Saúde	56.068.149,48	68.926.259,09	64.437.615,49	61.579.456,48	11.775.340,2
8.948 • Implantação de Equipamentos e de Tecnologia Social de Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos	-	-	6.386.132,28	254.020.314,09	153.786.323,74
20GD • Inclusão Produtiva Rural	28.783,91	3.776.930,2	5.568.400,00	16.644.073,34	7.834.458,68
215I • Consolidação da Implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN	1.565.289,9	3.142.865,75	3.015.779,4	2.445.369,5	0
8.458 • Apoio à Agricultura Urbana	750.000,00	925.000,00	727.904,00	2.415.189,00	70.000,00
21DV • Auxílio Gás dos Brasileiros	0	302.103.130,68	2.737.264.927,77	3.655.439.970,51	3.449.594.670,00
2.784 • Promoção do Consumo e de Ações de Alimentação Adequada e Saudável	0	0	0	0	1.000.000,00
8.929 • Apoio aos Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional	0	0	0	0	10.629.457,22
TOTAL	486.604.131,13	479.642.314,13	3.022.338.533,95	4.389.252.028,38	3.870.267.219,78

Fonte: Siop. Elaboração própria

Em uma análise por ação orçamentária de maneira comparada de 2020 a 2023:

- ◆ A ação 21CO de enfrentamento da Covid-19 teve liquidação somente nos anos de 2020 e 2021, representando um montante significativo apenas em 2020.
- ◆ A ação 2.798, de aquisição e distribuição de alimentos do PAA, estava muito baixa em 2020 e 2021, cresceu em 2022 e triplicou em 2023.
- ◆ A ação 2.792, de distribuição de alimentos a grupos populacionais tradicionais, esteve extremamente baixa em 2020 e 2021, com um incremento de R\$ 70 milhões em 2022, possivelmente em decorrência da ADPF 742, impetrada pela Conaq no STF. Em 2023, o valor liquidado ficou zerado.
- ◆ A ação 8.948, relacionada com as cisternas para acesso a água para o consumo humano, havia sido perdida durante o governo Bolsonaro. Foi retomada com importante liquidação em 2023.
- ◆ A ação 20GD, de apoio à inclusão produtiva, vinha com liquidação crescente no período e triplicou em 2023.
- ◆ A ação 2.151, de consolidação da implantação do Sisan, teve maior execução em 2021 e 2022, com valores liquidados ainda em 2023 inferiores ao ano anterior. A execução financeira referente ao sistema nacional depende de um mecanismo de repasse adequado aos estados e municípios, o que será abordado mais adiante.

Orçamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar

Sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), estudo da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e do Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ) mostrou que desde 2014 os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) transferidos a estados e municípios para a aquisição de gêneros alimentícios não vinham sendo reajustados. Isso significou perda do poder de compra do programa, e consequentemente da quantidade e da qualidade da alimentação escolar.

Com a PEC da transição, em 2023, os valores *per capita* do Pnae foram reajustados, em função de um aumento no orçamento do programa de 34%, em relação a ano anterior, chegando a um total de R\$ 5,5 bilhões na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2023. Não houve novo reajuste do *per-capita* em 2024.

- ◆ ***Leia mais em <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/nota-em-defesa-de-reajustes-nos-valores-per-capita-do-pnae-2022-2023>.***

No que diz respeito ao futuro do financiamento do programa de SAN, é preciso monitorar a liquidação em 2024, para verificar se os valores estimados pela *proxy* estão subestimados e se no segundo semestre ocorrerá maior liquidação das ações orçamentárias do programa, para que o Dhana possa ser assegurado. É necessária a criação de condições para execução máxima dos programas de SAN que têm baixa execução, inclusive com o fortalecimento dos espaços de monitoramento social do orçamento público.

Além disso, diante da existência do novo arcabouço fiscal, e considerando que as despesas do SAN são discricionárias, será fundamental manter vigilância e agir de imediato caso as despesas autorizadas sejam reduzidas ao longo dos anos, e/ou o contingenciamento das ações seja muito alto e por longo período a cada ano, e/ou a execução orçamentária caia ao longo dos anos.



4. ALTERAÇÃO DO ARTIGO 6º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (PEC 17/2023): UM GRAVE RISCO AO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO

A inclusão da alimentação no rol dos direitos sociais fundamentais da Constituição Federal é uma conquista histórica da sociedade civil organizada ao longo dos últimos anos, com expressivo protagonismo da FIAN Brasil desde a proposição até a aprovação e promulgação deste direito constitucional. Entretanto, propostas de mudanças constitucionais que tramitam no Congresso Nacional põem em risco essa conquista, com consequências graves para a garantia do direito humano à alimentação adequada (DHAA). Este artigo traz elementos de fundamentação deste direito, contextualiza as propostas de mudanças constitucionais e aponta riscos fortes para a continuidade da realização do direito humano à alimentação adequada no Brasil no caso dessa alteração constitucional vir a ser efetivada.

Bases conceituais e jurídicas do direito humano à alimentação adequada

A inserção do direito humano à alimentação adequada no artigo 6º da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional 64/2010, foi resultado de ampla mobilização popular no Brasil, que contou com a sensibilidade e coerência do Parlamento brasileiro, ao alinhar o país às previsões legislativas assentadas no Sistema Internacional dos Direitos Humanos (SIDH).

O histórico de construção constitucional do DHAA perpassa pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 47/2003, cujo parecer da comissão especial destinada a “apreciar e proferir parecer à proposta”, pretendia a alteração do artigo 6º da Constituição para fins de inserção do direito à alimentação, e que posteriormente transformou-se na PEC 64/2010. A referida comissão assinalava em seu parecer que a PEC “propõe introduzir a alimentação como direito humano fundamental e consolidar a segurança alimentar e nutricional como política de Estado”. Dessa forma, tem-se uma noção da mens legis que orientou a acolhida do direito à alimentação em nível constitucional.

O direito à alimentação constante no artigo 6º da Carta Magna, ao lado dos demais direitos sociais, guarda coerência sistêmica com todo o ordenamento jurídico internacional sobre a matéria, com tratados de direitos humanos firmados e ratificados pelo Brasil, os quais possuem, portanto, força cogente no território nacional. Ainda, a terminologia “alimentação”, considerando este alinhamento, consta de inúmeras legislações infraconstitucionais. Vale lembrar que a trajetória e construção do DHAA guarda estreita vinculação com o princípio da defesa da dignidade humana e o direito a um nível de vida adequado, base sobre a qual se desenvolveram os direitos humanos contemporâneos.

A utilização da fome como arma de guerra durante a Segunda Guerra Mundial, que dizimou milhares de pessoas, suscitou comoção internacional suficiente para que a “alimentação” constasse expressamente no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), ao lado de outros direitos que buscam assegurar um nível de vida adequado. O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos,

Sociais e Culturais (Pidesc) (1966) foi ratificado e incorporado pelo ordenamento jurídico brasileiro, sendo considerado o tratado internacional de maior expressão referentemente ao DHAA. Em seus itens 11.1 e 11.2, o pacto reconhece o direito humano à alimentação adequada e a sua dimensão do direito fundamental a estar livre da fome.

Com a finalidade de auxiliar os Estados nacionais na compreensão do direito à alimentação e a sua exigibilidade e implementação, a Cúpula Mundial da Alimentação de Roma (1996), em seu item 7.4 do Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentos, solicitou ao Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) que esclarecesse o conteúdo do direito à alimentação e do direito a estar livre da fome, o que culminou na elaboração das Orientações Gerais 12, que detalham de forma pormenorizada o conteúdo do DHAA. O CDESC possui, dentre suas funções, a de interpretar o Pidesc validamente perante o Direito internacional dos direitos humanos. Segundo as Orientações Gerais 12, o conteúdo do direito à alimentação compreende a adequação dos alimentos, referindo que estes devem ser adequados, em quantidade e qualidade suficientes, livres de substâncias tóxicas e adversas, devendo suprir as necessidades nutricionais do indivíduo para uma vida saudável. A culturalidade dos alimentos deve igualmente ser observada. O modo de produção dos alimentos deve ser sustentável, observando que tanto as presentes como as futuras gerações disponham de condições ambientais adequadas para a produção de alimentos. E, por fim, ainda como parte do conteúdo do direito à alimentação, estes alimentos saudáveis devem estar disponíveis e acessíveis à população.

Para o ex-relator especial para o Direito Humano à Alimentação da Organização das Nações Unidas Jean Ziegler (2006, p. 4), o direito à alimentação pode ser definido como “O direito a ter acesso, de maneira regular, permanente e livre, seja diretamente, seja mediante compra em dinheiro, a uma alimentação quantitativa e qualitativamente adequada e suficiente, que corresponda às tradições culturais da população a que pertence o consumidor

e que garanta uma vida psíquica e física, individual e coletiva, livre de angústias, satisfatória e digna”.

Destaca-se o caráter obrigacional do conteúdo do Pidesc (1966) relativamente aos Estados-parte, gerando para o Estado brasileiro, por meio de seus poderes constituídos – Executivo, Legislativo e Judiciário – a obrigação de respeitar, proteger e promover-garantir o direito humano à alimentação adequada, de maneira progressiva, dentro do máximo dos recursos disponíveis e, emergencialmente, garantir o direito de todos(as) a estarem livres da fome.

Na seara dos tratados internacionais, ao lado do Pidesc, a Convenção dos Direitos da Criança (1989) e a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1979) são importantes instrumentos jurídicos que contemplam o direito à alimentação. Em nível do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o teor da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos (1969) e o disposto no artigo 12 do Protocolo Adicional à Convenção Americana Sobre Direitos Humanos na área de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador, 1988) asseguram a exigibilidade do DHAA.

É importante destacar que a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) já apreciou casos de violação do DHAA, exemplificando-se o caso de Comunidades indígenas membros das Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra), Argentina. A Corte IDH estabeleceu norma de proteção direta aos direitos à alimentação e à água, ao ambiente saudável e à identidade cultural, baseada na análise autônoma do artigo 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos. Conforme a Corte, os Estados têm o dever não só de respeitar, mas de garantir o direito à alimentação, devendo este ser entendido como parte do dever de proteção previsto no Pidesc. Salienta-se que o Controle de Convencionalidade, conforme entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, é dever imposto aos Estados submetidos à sua jurisdição. Desta forma, os Poderes da República, Executivo, Legislativo e Judiciário, em todas as suas instâncias e desdobramentos, inclusive administrativos, devem zelar pela aplicação do

arcabouço jurídico emanado da Corte Interamericana, incluindo-se as decisões jurisprudenciais.

O direito à alimentação encontra-se previsto no artigo 6º da Constituição Federal, ao lado dos demais direitos sociais. Ainda, o artigo 227 da Constituição Federal de 1988 consigna que é dever da Família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, **à alimentação...**¹ (grifo nosso).

Outrossim, o artigo 4º da Lei 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) prevê o direito à alimentação para este segmento com absoluta prioridade, o artigo 3º da Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) igualmente trata do direito à alimentação, o qual também se encontra previsto no artigo 3º da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha). No âmbito escolar, o direito humano à alimentação adequada é regulado pela Lei 11.947/2009, que trata do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

Merece destaque a Lei 11.346/2006 (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional), que em seu artigo 2º dispõe que:

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 da população (Brasil, 2006).

Essas e outras legislações infraconstitucionais fazem com o que o Brasil possua um dos melhores arcabouços jurídicos sobre o direito à alimentação.

Em que pese todo o esforço legislativo nacional e internacional a consolidar o DHAA no país, com a consequente obrigatoriedade do Estado brasileiro no sentido de elaboração e efetivação de políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), a falta de compreensão e interesses espúrios acerca do papel do direito à alimentação e de sua forma de realizar-se por meio de políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional reveste-se de grave ameaça às históricas conquistas obtidas nesse campo.



Sobre a Proposta de Emenda à Constituição 17/2023

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 17/2023, inicialmente, pretendia substituir a palavra “alimentação”, inserta no rol de direitos sociais previstos no artigo 6º da Carta Magna, por “segurança alimentar”, como se ambas estivessem em patamar conceitual de horizontalidade. De iniciativa do senador Alan Rick (União-AC) e de outros senadores, o teor da justificativa apresentada demonstra preocupação com a atual terminologia constitucional ao referir que “há uma diferença aparentemente sutil, mas importante, entre a alimentação e a segurança alimentar”. Em seguimento, a proposta discorre que “ao falar da alimentação pode-se tratar do mero acesso a algum alimento, sendo assim garantido apenas o direito de comer” (Rick *et al.*, 2023).

Ocorre que, como externado na parte inicial deste artigo, o direito à alimentação não trata do “mero acesso a algum alimento”, mas sim de um direito cujo conteúdo aponta para a adequação, periodicidade, culturalidade, sustentabilidade, acessibilidade e disponibilidade dos alimentos. Assim, a preocupação genuína com a qualidade dos alimentos constante na justificativa da PEC já se encontra juridicamente contemplada por sólido amparo legislativo. Tal como ocorre com os demais direitos sociais, exemplificando-se o direito à saúde, estes realizam-se na prática por meio de políticas públicas. O gestor federal, estadual e municipal encontra-se obrigado a elaborar políticas públicas para a efetivação desses direitos. No caso, o direito à alimentação é o norte para a

1. Brasil. Presidência da República. *Constituição Federal*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

elaboração e a efetivação das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional, com estas não se confundindo. Assim, as políticas de SAN estão sujeitas aos preceitos jurídicos do direito à alimentação, e não o contrário.

A proposta original da PEC 17/2023² ensejou a Recomendação 29/2023 do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) ao Senado Federal, ocasião em que este conselho recomendou à Casa legislativa que refutasse a proposta. Ainda, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) emitiu nota técnica sobre o assunto, que foi encaminhada ao presidente da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal (na qual se encontrava a PEC), Davi Alcolumbre. A posição do Consea foi pela **rejeição** da referida proposta.

Após, em seguimento do trâmite legislativo, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal aprovou um substitutivo que objetiva inserir novo parágrafo no artigo 6º da Constituição Federal, com o seguinte teor: “O direito social à alimentação observará os preceitos da segurança alimentar e nutricional, com a garantia de que todos, em todos os momentos, tenham acesso físico e econômico regular e permanente a uma alimentação adequada, saudável, cultural, social, econômica e ambientalmente sustentável (NR)” (Rick *et al.*, 2023). Neste caso, há evidente impropriedade técnica em submeter-se o direito humano à alimentação adequada à segurança alimentar e nutricional, dado que esta refere-se às políticas que devem ser implementadas para alcançar-se a realização do direito à alimentação, sem jamais confundir-se nem sobrepor-se a este direito.

A fome e outras formas de insegurança alimentar definidas na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia) são violações ao direito humano à alimentação adequada, sendo este um direito exigível e justiciável, o qual se realiza precipuamente por meio de políticas de SAN. Sua exigibilidade decorre da força do direito que impregna as políticas que o realizam. Sendo assim, é indevido conceber-se que este direito se submeta à política que o realiza, porque ela está sujeita a vicissitudes e às conjecturas políticas de cada momento.

Deste modo, constata-se uma inversão imprópria de terminologia na proposta aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal.

O cotejo da proposta inicial com o substitutivo aprovado permite afirmar-se que a intenção original da PEC 17/23 restou preservada. Pois, se a primeira emenda pretendia a substituição do termo “alimentação” por “segurança alimentar”; o seu substitutivo consagra a submissão do direito à alimentação à segurança alimentar e nutricional.

O artigo 2º da Lei 11.346/2006 dispõe que “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 da população” (Brasil, 2006; grifo nosso). E o artigo 3º da mesma lei define que

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Brasil, 2006; grifo nosso).

A alteração constitucional pretendida pode parecer inócua ante um olhar desavisado. Entretanto, além de subverter a ordem estabelecida no rol do artigo 6º da Constituição, que trata de direitos sociais e não das políticas que objetivam implementá-los, ela contém impropriedade técnica e incongruência com todo o arcabouço legislativo sobre o direito à alimentação em âmbito nacional e internacional.

Por derradeiro, destaca-se que, uma vez aprovado o substitutivo, este possivelmente produziria reflexos futuros em legislações infraconstitucionais e nas próprias políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional, podendo afetar, inclusive, as condições de exigibilidade do direito à alimentação, conforme será abordado na próxima seção.

2. Conselho Nacional de Direitos Humanos. Recomendação nº 29/2023, de 09 de novembro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/recomendacao-n-29-de-09-de-novembro-de-2023>.

Riscos da alteração do artigo 6º da Constituição Federal

Num momento em que o direito humano à alimentação adequada tem estado no centro dos debates internacionais sobre a sindemia global, ou seja, o agrupamento de três epidemias com etiologia comum – crise climática, obesidade e desnutrição – relacionadas à forma como os alimentos são produzidos, distribuídos e consumidos (Swinburn *et al.*, 2019), dispor de dispositivos legais que reconheçam, promovam, protejam e respeitem esse direito, e que apontem caminhos para a sua concretização alimenta a esperança de se assegurar comida na mesa e uma vida saudável e digna para indivíduos, famílias e a sociedade.

O ordenamento jurídico nacional que estabelece o DHAA como direito fundamental, além de abranger as demais instâncias federativas, subsidia para que estas também criem seus marcos legais para a efetivação deste direito. Por outro lado, se a Carta Magna brasileira for alterada, no sentido de subjugar o DHAA à segurança alimentar e nutricional, abrem-se brechas para que as esferas estadual e municipal também modifiquem os seus normativos vigentes ou criem novos, minimizando a natureza precípua do DHAA como princípio condicionante da SAN. Essa mudança constitucional alteraria, inclusive, a lógica do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), que é orientado a partir do DHAA, foi criado para assegurá-lo e que, para tal, articula e integra políticas públicas de SAN. Além do mais, abre uma incongruência com os marcos do Sistema Internacional de Direitos Humanos.

Diante de um Sisan ainda em fase de adesão e implantação, uma mudança dessa natureza no arcabouço legal que o justifica traz consigo o risco de comprometer a ampla mobilização em curso para que estados e municípios se insiram nesse Sistema e se organizem no sentido de que as políticas públicas de SAN sejam executadas na perspectiva da realização do DHAA. Ademais, o controle social da SAN perderia a sua referência de exigibilidade do DHAA, o que tornaria essa instância mais frágil legalmente e com menor poder de incidência junto aos poderes corresponsáveis pela realização deste direito.

A criação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (Losan) como o marco referencial do reconhecimento do Estado brasileiro de que a alimentação é um direito humano fortaleceu a implantação de diversas políticas de prevenção e enfrentamento da insegurança alimentar (IA), a qual acometia 35,2% dos domicílios avaliados entre 2003 e 2004, sendo que em 21,5% deles as formas moderadas e graves eram mais prevalentes (IBGE, 2004). As políticas públicas em curso no período, somadas a outras criadas ou aprimoradas sob a lógica do DHAA, possibilitaram uma mudança significativa nesse cenário com o alcance dos melhores resultados em 2013, quando a fome foi verificada em menos de 5% dos lares brasileiros (IBGE, 2014). A contribuição de políticas públicas de SAN e de proteção social implantadas no Brasil para o acesso à comida foi confirmada pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), que apresentou o Mapa da Fome no mundo em 2014, no qual o Brasil já não constava (FAO, 2014).

Por outro lado, no período em que as leis e os poderes foram contestados no Brasil, a ciência foi desacreditada, as políticas públicas foram desmontadas devido aos cortes de recursos e quando várias instituições públicas de cunho social foram desestruturadas o DHAA foi significativamente violado, com registros de aumento da insegurança alimentar em 2018 (IBGE, 2020), cenário agravado pela pandemia da Covid-19, quando as formas moderada e grave atingiram 30,70% dos domicílios brasileiros (Rede Penssan, 2022). Tal situação de descaso fez o Brasil retornar ao Mapa da Fome (FAO, 2023) e poderia ter sido pior se a legislação vigente a favor do DHAA não fosse forte, coerente, inclusive, com dispositivos internacionais, e se não houvesse participação social na exigibilidade do direito à alimentação adequada.

Com a retomada de políticas públicas de SAN e de proteção social, em 2023, o Brasil alcançou 72,4% de sua população com segurança alimentar. Entretanto, pesquisa com indígenas Guarani e Kaiowá em Mato Grosso do Sul revelou que a insegurança alimentar ainda acomete 76,0% desse grupo, sendo

que a fome está presente em 11,0% (Luz; Rocha; Faria, 2023), mais que o dobro do que o encontrado no Brasil (IBGE, 2023), revelando a continuidade do distanciamento desse grupo das políticas públicas.

A substituição do termo “alimentação” por “segurança alimentar” no artigo 6º da Constituição Federal fragilizaria a busca por sua consecução e a obrigatoriedade do Estado de prover as condições para o seu alcance. Assim, as duas dimensões do DHAA – estar livre da fome e ter acesso a alimentos saudáveis e de qualidade – ficariam sob risco e a violação seria iminente, com agravamento e não superação da insegurança alimentar em suas várias formas.

A subordinação do DHAA à SAN poderia também contribuir para o aumento da aquisição de alimentos não saudáveis, geralmente industrializados e ultraprocessados, especialmente, por pessoas de baixa renda, tendo em vista que eles poderão sofrer menos pressão por sua regulação, obter mais subsídios fiscais para a sua produção e, por conseguinte, ter menor preço para comercialização. Além do mais, esses fatos fortalecerão os desertos alimentares – locais com restrita oferta de gêneros saudáveis – e os pântanos alimentares – locais com alta disponibilidade de produtos ultraprocessados, pouco nutritivos (Moreira et al., 2023), que contribuem para o desenvolvimento ou complicações de agravos nutricionais.

Não se alimentar adequadamente, independentemente da idade, compromete a qualidade de vida das pessoas. A insegurança alimentar afeta a saúde e a nutrição de crianças com menos de 5 anos, podendo levar ao adoecimento, incapacidade e óbito, bem como comprometer seu desenvolvimento físico e cognitivo. Como resultado dessa fragilidade na infância acentuam-se os riscos de infecções e impactos no desenvolvimento e crescimento infantil, expresso de diferentes formas – baixo peso para a idade, baixa estatura para a idade e baixo peso para a estatura – o que pode provocar alterações (Tebeje et al., 2017).

Achados científicos comprovam a associação da insegurança alimentar com o sobrepeso em adolescentes, pessoas adultas e idosas de ambos os sexos e com a obesidade em mulheres e pessoas idosas (Miguel et al., 2020). Foi também encontrada associação da insegurança alimentar com excesso de peso, hipertensão arterial e diabetes mellitus, dislipidemias e estresse. No que se refere ao consumo alimentar, em famílias que convivem com a insegurança alimentar identificou-se a aquisição e o consumo de alimentos de baixo custo, como os processados e ultraprocessados, e, consequentemente, o aumento da ingestão energética, de açúcares, gorduras e sal. A presença da insegurança alimentar coincide com a menor variedade de alimentos, com maior teor calórico e com dietas monótonas (Laurentino et al., 2024).

Diante do exposto, de um modo sintético, os principais riscos que a PEC 17/2023 traz à realização do direito humano à alimentação da população brasileira podem ser assim expressos: 1) A política de SAN deve ser formulada e executada em consonância com o DHAA, e não o contrário. 2) Conforme a alteração proposta, será a política de SAN que definirá o que são alimentos saudáveis e seguros, mas ela é vulnerável aos interesses de

governos e mercados. Por exemplo, ultraprocessados que violam o DHAA podem vir a ser considerados alimentos saudáveis e seguros se a política assim o definir. 3) Abrem-se portas nos mais variados “mercados”, inclusive nas compras públicas, para que a política, ditando o que é ou não é saudável, promova alimentação desvinculada, por exemplo, da agroecologia, da agricultura familiar e da cultura alimentar das diferentes populações. 4) O Brasil ficará em desconformidade com todo o sistema jurídico de exigibilidade do DHAA, pois o que confere exigibilidade perante o Estado é o direito, que se submete aos preceitos jurídicos e não à política. 5) Como a Constituição é a espinha dorsal que rege as demais legislações de categoria inferior, todas elas

A política de SAN deve ser formulada e executada em consonância com o DHAA, e não o contrário. Conforme a alteração proposta, será a política de SAN que definirá o que são alimentos saudáveis e seguros, mas ela é vulnerável aos interesses de governos e mercados.

ficam submetidas à apreciação jurídica à luz do que diz a Constituição. Isto pode mudar a concepção prática até mesmo da própria segurança alimentar e Nutricional. 6) A elaboração dos conceitos do que é saudável e ambientalmente sustentável ficará a cargo da política de SAN. Pode-se até ir à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e discutir o controle de Convencionalidade, mas este é um caminho longo e trabalhoso. Pelo exposto, a aprovação da PEC significaria que a conquista da introdução do direito humano à alimentação na Constituição Federal ficaria extremamente prejudicada, favorecendo a captura corporativa dos sistemas alimentares pelos interesses econômicos nacionais e transnacionais.

As reflexões apontadas até aqui levam a considerar que manter o DHAA como marco fundamental a balizar o direito (e não subordiná-lo à) e orientar as políticas de SAN constrói pontes para a realização da justiça alimentar que, segundo Maluf e Burlandy (2022), consiste em promover justiça e equidade por meio dos alimentos e da alimentação, o que é materializado a partir de sistemas alimentares justos e equitativos.

Com a clareza que a situação requer e cientes da correlação de forças que permeia a questão alimentar no Brasil, cabe ressaltar que do ponto de vista legislativo o povo brasileiro encontra-se amparado. A questão das violações ao DHAA encontra-se justamente na baixa efetividade e abrangência das políticas públicas de SAN, que inobstante os avanços, ainda são insuficientes para abarcar a totalidade da população, especialmente aquela que vive em situações de vulnerabilidade.

Ficou claro que não há nenhuma necessidade de se alterar o artigo 6º da Carta Magna. Há sim, necessi-

dade de ampliar a efetividade e abrangência de políticas públicas em âmbito federal, estadual e municipal para a garantia e proteção do direito humano à alimentação adequada, sobretudo, por meio da implementação ampla do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. É oportuno observar que, no caso de recusa à adesão voluntária ao Sisa, o Poder Executivo, em todas as suas instâncias, tem a obrigação de apresentar política pública alternativa para a realização do DHAA, a qual deve revestir-se de efetividade, devendo ser destinado para estas o máximo de recursos disponíveis.

E, no caso de inexistência ou ineficiência de políticas públicas de SAN, espera-se que a população em geral ou por meio de suas organizações, encaminhe as denúncias de violações do DHAA ao Sistema de Justiça. O Ministério Público e a Defensoria Pública são, por suas configurações, Instituições aptas tanto à fiscalização de políticas públicas de SAN como para receber e dar andamento às apurações de violações do DHAA, acionando o Poder Judiciário quando as condições para soluções extrajudiciais não se verificarem. A obrigação de respeitar, proteger e promover o direito à alimentação incumbe a todos os poderes de Estado e se constitui em condição fundamental para o exercício da cidadania.

Portanto, a sincronia para a garantia do DHAA pode ser expressa da seguinte forma: o direito humano à alimentação adequada norteia as políticas públicas de SAN, a sociedade civil exerce o devido controle social e o Sistema de Justiça deve atuar eficazmente nos casos de violação do direito. Assim, preservar o artigo 6º da Constituição Federal com a presente redação é preservar o presente e o futuro de um imenso contingente de pessoas que têm o direito de viver dignamente.

Referências

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm.

CORTE IDH. **Infográfico da Sentença do Caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina**. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/noticias.cfm?n=48&lang=pt>.

CNDH. **Recomendação nº 29/2023, de 09 de novembro de 2023**. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/recomendacao-n-29-de-09-de-novembro-de-2023>.

FAO. **The State of Food Insecurity in the World** – Strengthening the enabling environment for food security and nutrition. Roma: FAO, 2014. Dsemi <https://openknowledge.fao.org/items/54ed9f61-6baf-4269-a7a4-62705ff29e50>.

FAO *et al.* **The State of Food Security and Nutrition in the World**. Roma: FAO, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cc3017en>.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Segurança alimentar 2004**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=283162>.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Segurança alimentar 2014**. Rio de Janeiro: 2014.

IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101749>.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Segurança alimentar 2023**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102084.pdf>.

LAURENTINO, J. S. L. *et al.* Associação entre insegurança alimentar e doenças crônicas não transmissíveis no Brasil. **Rev Bras. Epidemiol.**, n. 27, 2024.

LUZ, V. G.; ROCHA, N. C.; FARIA, L. L. (coord.). **Insegurança alimentar e nutricional nas retomadas guarani e kaiowá**. Brasília: FIAN Brasil, 2023. Disponível em: <fianbrasil.org.br/ssanGK>.

MALUF, R. S.; BURLANDY, L. **Sistemas alimentares, desigualdades e saúde no Brasil: desafios para a transição rumo à sustentabilidade e promoção da alimentação adequada e saudável**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2022. Disponível em: <http://saudeamanha.fiocruz.br/>

MIGUEL, E. S. *et al.* Association between food insecurity and cardiometabolic risk in adults and the elderly: a systematic review. **J Glob Health**, v. 10, n. 2, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.7189/jogh.10.020402>.

MOREIRA C. S. *et al.* Os desafios da segurança alimentar no controle da obesidade infantil no Brasil. **Caderno Humanidades em Perspectivas**, v. 7, n. 16, p. 53-63, 2023. Disponível em: <https://www.cadernosuninter.com/index.php/humanidades/article/view/2430>.

REDE PENSSAN. **II Vigisan** – Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil. Rede Penssan, 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br>.

RICK, A. **Proposta de Emenda Constitucional nº 17/2023**. Altera o art. 6º da Constituição Federal para dispor sobre o direito à segurança alimentar como direito fundamental. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/156810>.

SWINBURN, B. A. *et al.* The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission report. **The Lancet**, v. 393, n. 10173): p. 791- 846, 2019. Disponível em: <https://www.thelancet.com/commissions/global-syndemic>.

TEBEJE, N. B. *et al.* Prevalence and major contributors of child malnutrition in developing countries: systematic review and meta-analysis. **iMedPub Journals**, p. 16, 2017. Disponível em: <https://www.primescholars.com/articles/prevalence-and-major-contributors-of-child-malnutrition-in-developing-countries-systematic-review-and-metaanalysis-95868.html>.

ZIEGLER, J. **Informe Provisional del Relator Especial Sobre el Derecho a la Alimentación, de conformidad con la resolución 60/165 de la Asamblea General**, Naciones Unidas, A/61/306, 61 período de Sesiones, 1 Septiembre de 2006. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n06/486/31/pdf/n0648631.pdf>.



5. ANÁLISE DAS INICIATIVAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS

Nesta quarta edição do *Informe Dhana*, temos pela primeira vez a oportunidade de analisar, de fato, uma política de Segurança Alimentar e Nutricional em curso. Isso porque, desde que foi estabelecido o atual formato, em 2017, os informes trataram sobretudo de desmontes e retrocessos. Passados dois anos de um governo fortemente marcado pelo discurso da prioridade máxima ao combate à fome, tanto as estruturas como as políticas voltadas à realização do direito à alimentação têm sido retomadas a todo o vapor. E, ainda que sejam inegáveis a importância e o impacto dessa decisão, o que a análise nos mostra é que tal prioridade tem sua força maior em anúncios de planos e estratégias nacionais que carecem ainda de orçamento e implementação.

Um primeiro fruto, extremamente expressivo, foi a saída de cerca de 20 milhões de pessoas da situação de fome, medida pela Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (Pnad contínua), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2023. Por mais que mereça ser saudado esse salto em pouco tempo, é preciso ter dimensão de que há ainda, cerca de 9 milhões de pessoas vivenciando a violação desse que é um direito fundamental à vida e à dignidade. E que na perspectiva dos direitos humanos cada pessoa importa muito.

É inequívoca a constatação do quanto uma decisão de Estado é capaz de mudar a vida de dezenas de milhões de pessoas. A mesma percepção explicita o quanto mais é possível ser feito.

As análises do **Informe Dhana** apontam tanto para o quanto tem sido movimentado pelo governo, com o apoio da sociedade civil, como o quanto tal retomada ainda não é tudo aquilo que poderia ser, caso a realização do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas, que inclui a garantia da soberania alimentar e as dimensões nutricionais, de gênero, raça, classe, ambiental e cultural, estivesse no mais alto nível de priorização por parte dos três poderes do Estado brasileiro.

As normativas de direitos humanos

Conforme mencionado no capítulo sobre a alteração do Artigo 6º da Constituição Federal, o Brasil é signatário do Pacto Internacional para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), entre outros instrumentos internacionais, além de ter um marco jurídico nacional que impõe sua obrigação de realizar o Dhana e outros direitos de forma progressiva.

O Comentário Geral 12 relembra que a natureza das obrigações legais dos Estados-parte, estabelecida no artigo 2º do pacto e tratada no Comentário Geral número 3, de 1990, diz:

Embora não completamente vencida – como o próprio governo admite, o “núcleo duro da fome” segue intacto –, primeira dimensão do direito, que é viver livre da fome, tem sido enfrentada seriamente. Já a segunda dimensão, que trata da garantia da alimentação adequada, tem desafios enormes ainda para grandes parcelas da população brasileira. Se considerarmos os processos alimentares hegemônicos por trás dessa alimentação, os reverses são ainda mais significativos.

Este capítulo utiliza os conceitos das obrigações relativas ao Dhana e que cabem ao Estado brasileiro em razão dos tratados ratificados por ele, bem como do seu ordenamento jurídico, como parâmetro para analisar as informações apresentadas nos capítulos anteriores. A FIAN Brasil vem utilizando essa metodologia em todas as edições do **Informe Dhana**, desde 2017.

Ao final do capítulo, há uma breve análise pautada nas Diretrizes Voluntárias para a Realização do Direito à Alimentação, que completam 20 anos em 2024 e têm no Brasil um exemplo de busca por sua implementação.

A obrigação principal é aquela de adotar medidas para que se alcance, de forma progressiva, a total realização do direito à alimentação adequada. Isto impõe a obrigação de que isto seja feito de forma tão rápida quanto possível. Cada Estado fica obrigado a assegurar que todos que estão sob sua jurisdição tenham acesso à quantidade mínima, essencial, de alimento, que seja suficiente, nutricionalmente adequada e segura, para garantir que estejam livres da fome (ONU, 1999, p.3, parágrafo 14).

O documento diferencia casos em que o Estado é incapaz de assegurar tal acesso de casos em que falta vontade. Nos primeiros, o ente precisa demonstrar

que todos os esforços foram feitos para usar todos os recursos disponíveis no sentido de satisfazer, em termos de prioridade, tal parte mínima de sua obrigação. Isso decorre do artigo 2.1 do pacto, que obriga o Estado participante a tomar as medidas necessárias, utilizando o máximo dos recursos disponíveis,

como foi apontado previamente pelo Comitê no Comentário Geral 3, parágrafo 10.

Podemos afirmar, com toda certeza, que recursos disponíveis, o Estado brasileiro possui para satisfazer, não só a parte mínima de sua obrigação, mas o direito em sua totalidade.

A capacidade do Estado brasileiro para a realização do Dhana

Se a real medida de prioridade de um governo se expressa nos recursos orçamentários destinados para a realização de determinadas ações, e considerando o Comentário Geral 3, que define que os Estados devem usar o máximo dos recursos disponíveis para a realização de direitos humanos, como o Dhana, comecemos por aí.

Os capítulos anteriores retomam as crises que impactaram o Dhana até 2022 e os esforços feitos pelo atual governo, apoiado pela sociedade civil, para garantir orçamento para as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, desde o governo de transição.

Os recursos financeiros destinados à ação orçamentária denominada Programa de Segurança Alimentar e Nutricional em 2023, pelo governo de Jair Bolsonaro, eram próprios de um projeto de gestão da fome para manutenção da assimetria de poderes, que desconsidera as dimensões da dignidade, da interdependência, da equidade e da universalidade dos direitos humanos, enquanto privilegia a manutenção do *status quo* de fome e dependência por parte de grupos populacionais mais fortemente atingidos pelas crises. O programa Auxílio Gás dos Brasileiros, que teve seu valor aumentado significativamente em 2022 – ano eleitoral –, é uma imagem perfeita de tal projeto.

É importante reconhecer as conquistas durante as negociações do governo de transição que permitiram um orçamento mais robusto para os programas de SAN, caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Cisternas – programas complexos, que operam com a intersectorialidade

e a participação social, pilares de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional pulsante, como foi concebida para ser. Contudo, vale considerar que os orçamentos anteriores para a área eram ínfimos, bem como sua liquidação. E, principalmente, que o auxílio-gás, tão marcante da gestão anterior, manteve-se central.

O auxílio, programa apontado como principal responsável pelo acréscimo orçamentário entre 2020 e 2022, foi uma iniciativa necessária naquele momento em que as pessoas estavam buscando madeira para cozinhar. No entanto, uma ação pontual como essa representar a estratégia mais relevante de um programa de Segurança Alimentar e Nutricional é um marcador das prioridades de um governo que terminou com 125 milhões de pessoas vivendo com algum nível de insegurança alimentar. O que chama a atenção, em 2024, é o fato de que a manutenção do auxílio ainda representa 70% do orçamento do programa de SAN de um governo que tem o combate à fome e a realização do direito à alimentação como prioridades.

Se levarmos em conta a destinação orçamentária e o ritmo de liquidação desse orçamento específico diante das demais ações do programa orçamentário, ainda que se considere sua facilidade de execução em comparação à das ações estruturantes, confirmamos certa distância entre a narrativa de priorização da agenda e sua concretização.

A informação de que, com o fim do auxílio-gás previsto para 2026, a previsão orçamentária do programa cairá de 4,9 bilhões para 1,5 bilhão dimensiona o investimento público no campo mais espe-

cífico da Segurança Alimentar e Nutricional, ou seja, nas políticas que extrapolam a transferência de renda e fortalecem sistemas alimentares mais justos e sustentáveis. É fundamental fortalecer essas políticas e garantir um orçamento de SAN mais amplo e robusto.

A baixa liquidação do programa de SAN como um todo, por sua vez, intensifica a preocupação sobre seu futuro orçamentário. O contexto inclui a constante pressão por medidas de austeridade por parte do Ministério da Fazenda e o novo arcabouço fiscal, que deve reduzir os gastos não discricionários nos próximos anos.

A retomada e a ampliação do Programa Bolsa Família, do aumento real do salário mínimo e da empregabilidade são esforços que impactam muito a segurança alimentar e nutricional e a dignidade de parcelas importantes da sociedade. Porém, o foco

apenas no acesso à renda, em detrimento de outras políticas estruturantes, com impactos nos sistemas alimentares e na autonomia dos povos, comprovou-se insuficiente para manter uma política de Segurança Alimentar e Nutricional sólida diante de um governo autoritário como o que veio em 2019.

Outras formas de produzir e reproduzir a vida precisam ser garantidas e estão ameaçadas de extinção. Se não fizermos mais esforços para preservá-las enquanto temos algum poder, não o faremos em outro momento. É fundamental reconhecer e incorporar nos sistemas alimentares de forma gerais modos de viver, mais condizentes com o enfrentamento das crises ambientais em que vivemos do que aqueles hoje hegemônicos. Essas compreensões e esforços devem se expressar em decisões políticas que, por sua vez, necessitam de orçamentos condizentes com a transformação estrutural inadiável.

As estratégias nacionais para assegurar a segurança alimentar e nutricional

O Comentário Geral 12 prevê “a adoção de uma estratégia nacional para assegurar a segurança alimentar e nutricional para todos, baseada nos princípios dos direitos humanos que definam os objetivos, e a formulação de políticas e marcos correspondentes”. É inegável o esforço do Poder Executivo para reerguer tal estratégia, como bem demonstra o capítulo 2.

No campo da SAN, os primeiros dois anos do governo Lula 3 têm se caracterizado por inúmeros planos – Plano Brasil sem Fome, Plano de Transformação Ecológica, Plano Clima, Plano Nacional de Abastecimento Alimentar (Planaab), Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), Plano Safra da Agricultura Familiar, e logo mais teremos o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Plansan 2024. Após uma grande destruição como a que ocorreu com a política de SAN, os planos são fundamentais. A questão para além deles é se existe uma política que os estructure de forma que, se forem extintos em alguns anos, seus impactos e desdobramentos permaneçam vivos nos territórios e tenham

força para que sejam reconhecidos e reivindicados como garantidores de direitos. É papel da sociedade civil acompanhar, monitorar e exigir que esses planos se realizem de forma estratégica e pautada em princípios de direitos humanos, em todos os cantos do país.

Na perspectiva dos direitos humanos e do direito constitucional brasileiro, retrocessos na realização de direitos são violações. Para o direito à alimentação e direitos correlatos, os sistemas alimentares são determinantes para sua realização para a atual e para as próximas gerações.

Nesse sentido, o sistema alimentar brasileiro ainda é predominantemente dominado pelo agronegócio, que recebe incentivos governamentais imensamente maiores do que os oferecidos à agricultura familiar, camponesa, indígena e de povos e comunidades tradicionais (PCTs). Mesmo com importantes iniciativas de apoio a tais grupos – como os programas de Aquisição de Alimentos, Cisternas e Safra, o Pronaf agroecológico e florestal e a Estra-

tégia Alimenta Cidades –, as políticas que incidem no fortalecimento de processos alimentares mais justos e sustentáveis são secundárias na estrutura do Estado brasileiro. Ao chegar aos estados e municípios, dependem de muita vontade de gestores locais para que se concretizem.

A ideologia por trás do incentivo a um “agronegócio”;¹ impulsionada nos governos anteriores, segue dominante nos bancos públicos, responsáveis por operar parte dos incentivos à agricultura familiar, e em programas fundamentais para a promoção da autonomia de camponeses e famílias agricultoras e consequentemente da soberania alimentar, como o Pronaf e o programa de reforma agrária. Isso significa que a lógica do crédito para a produção de *commodities* é o padrão para pequenos, médios e grandes agricultores.

A reforma agrária, aliás, fortalece-se no discurso, nos planos anunciados e – em que pese a restrição orçamentária – nos esforços de reestruturação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que são enormes, de fato. Tais iniciativas, no entanto, não são suficientes para enfrentar a especulação da terra como ativo financeiro – inclusive financiada pelo Estado brasileiro. Ela mantém a realização dessa política muito distante da realidade vivida nos territórios, que seguem ameaçados por bala e veneno, por garimpo e lavoura, por fome e medo.

Os povos e comunidades tradicionais seguem secundarizados, apesar de terem mais espaço político e de representação. As políticas de SAN começam a se mover no sentido da inclusão desses grupos, mas enfrentam muitas dificuldades em sua concretização nos territórios, que depende também da atuação dos governos estaduais e municipais.

Os povos e comunidades tradicionais seguem secundarizados, apesar de terem mais espaço político e de representação. As políticas de SAN enfrentam muitas dificuldades em sua concretização nos territórios, que depende também da atuação dos governos estaduais e municipais.

A absurda tese do marco temporal, definida como inconstitucional em 2023 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), segue como um fantasma que assombra não apenas os povos originários como toda as pessoas que percebem que a não garantia dos territórios indígenas é, além de uma violência contra a existência desses povos, uma aniquilação de formas de viver mais compatíveis com um planeta adequado à vida humana. Enquanto o Legislativo e o Judiciário têm atuado de forma central no desmonte dos direitos indígenas e direitos ambientais, o Executivo entrega menos do que o prometido aos povos. É inegável o avanço em ter mulheres indígenas como dirigentes máximas de órgãos de governo, assim como é difícil não notar as restrições desses órgãos, em termos de poderes e recursos.

A ocupação de espaços de poder por pessoas, em especial mulheres, oriundas de movimentos sociais e entidades, aliás, é outra característica do atual governo. No campo da soberania e segurança alimentar e nutricional (SSAN), o Poder Executivo avança com a força da sociedade civil inclusive internamente, com a incorporação de quadros políticos importantes, outrora de organizações sociais, para fortalecer a reconstrução das políticas de promoção do Dhana.

Com o retorno do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), a sociedade se fortalece no cenário e segue firme na missão de pressionar o governo por mudanças mais perenes. Do outro lado, o Congresso Nacional, cada vez mais conservador e fortalecido, parece pressionar contra a realização de direitos e em especial, contra o direito humano à alimentação como bem caracterizado no capítulo 4 deste informe.

Em 2023, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) da ONU analisou o terceiro rela-

1. Como caracteriza-se, informalmente, a transposição da lógica do agronegócio para pequenos e médios agricultores, a partir de políticas de financiamento que impõem modos de produção e pacotes tecnológicos rurais para a agricultura familiar, desconsiderando as políticas de SAN, de agroecologia, de saúde, de meio ambiente etc.

tório periódico do Estado brasileiro sobre a realização desses direitos.² Em setembro, em Genebra, representantes do governo e da sociedade civil brasileiros puderam discutir com membros do comitê sobre as questões levantadas pelos especialistas. No que diz respeito ao direito à alimentação, destacaram-se preocupações relacionadas ao aumento da desnutrição e de insegurança alimentar em regiões específicas e em domicílios chefiados por mulheres negras, o aumento do uso de pesticidas altamente perigosos e a falta de regulação para esses produtos. Também foi levantada a necessidade de maior investimento para a agricultura familiar e aumento do orçamento para programas de alimentação, segurança social, habitação social, assistência médica, educação, serviços de emprego e outras áreas relacionadas aos direitos consagrados no Pidesc.

Em suas observações finais, o comitê destaca como aspectos positivos:

as medidas legislativas, administrativas e políticas adotadas pelo Estado-Parte para a proteção e realização progressiva dos direitos econômicos, sociais e culturais, tais como a Emenda Constitucional nº 64/2010, que estabeleceu o direito à alimentação como um direito social fundamental na Constituição Federal, a criação do Ministério dos Povos Indígenas, do Ministério da Igualdade Racial, do Ministério das Mulheres, a adoção da estratégia Brasil sem Fome

e a realização da Cúpula da Amazônia 2023 [...] saúda o papel ativo desempenhado pelas organizações da sociedade civil brasileira no processo relativo às considerações do terceiro relatório periódico do Estado Parte (CDESC, 2023, grifo nosso).

Importa valorizar os avanços, sem deixar de reconhecer que estamos longe de tecer uma trajetória de transição de sistemas alimentares, e que a pauta do agronegócio segue fortalecida, independentemente de quem está à frente do Executivo, sobretudo por conta de um Legislativo que nunca deixa de atender ao interesse dos ruralistas. O resultado é que o Estado brasileiro segue empreendendo esforços e orçamento público na sustentação de um modelo de produção baseado na monocultura de *commodities* para exportação, que aprofunda as desigualdades, viola direitos, compromete a saúde pública e nos afasta cada vez mais da soberania alimentar e do Dhana.

É também preciso estar atento ao racismo institucional que impede o acesso da população negra, periférica, de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais aos programas dos quais deveriam ser os principais sujeitos de direito. Nossos programas são insuficientes, ou ainda não estão devidamente adequados, para o enfrentamento das desigualdades tão demarcadas no Brasil.

As obrigações do Estado

Conforme mencionado no capítulo 4 deste **Informe Dhana**, o Comentário Geral 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

define caber ao Estado a realização progressiva do direito à alimentação, observando suas obrigações de respeitar, proteger e satisfazer tal direito.

◆ OBRIGAÇÃO DE RESPEITAR

A obrigação de respeitar o acesso existente à alimentação adequada requer que os Estados Parte não tomem quaisquer medidas que resultem no bloqueio deste acesso” (ONU, 1999, parágrafo 15).

2. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%-2FC.12%2FBRA%2FCO%2F3&Lang=en.

Como o CDESC enfatizou em suas observações finais sobre o relatório periódico brasileiro, a inclusão do direito à alimentação na Constituição Federal, em 2010, foi um avanço importante do Estado brasileiro na assunção de sua responsabilidade neste campo. Tanto o Comentário Geral 3 (CDESC, 1990) como o 12 citam que a adoção de medidas legislativas pode ser desejável para a realização desse direito. No caso do Brasil, a inclusão da alimentação na mais alta normativa nacional tem um significado simbólico ainda maior por ter sido resultado de mobilização social.

Assim, a já bastante tratada Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 17, que pretende alterar o artigo 6º da Constituição, configura-se como uma violação e um retrocesso do Estado de sua obrigação de respeitar o Dhana, na medida em que atua, ativamente, para enfraquecer uma normativa que já garante o direito à alimentação.

No Comentário Geral 3, o Comitê Dhesc menciona a importância de provisões constitucionais relativas a direitos econômicos, sociais e culturais e afirma tal significado ao declarar seu desejo de receber informação específica sobre todos os casos em que tais provisões tenham sido enfraquecidas ou significativamente modificadas. Se a PEC 17 for aprovada no Congresso Nacional, esse parece um caso típico e que deve, portanto, ser notificado nas esferas internacionais.



◆ OBRIGAÇÃO DE PROTEGER

O mesmo parágrafo do Comentário Geral 12 define que

A obrigação de proteger requer que medidas sejam tomadas pelo Estado para assegurar que empresas ou indivíduos não privem outros indivíduos de seu acesso à alimentação adequada (CDESC, 1999, parágrafo 15).

Se considerarmos a incapacidade do Estado brasileiro de evitar que terceiros violem os direitos de povos indígenas, PCTs e camponeses que, até pouco tempo atrás, viviam em harmonia com a natureza e realizavam seu direito à alimentação a partir de seus territórios, podemos afirmar que essa obrigação não vem sendo realizada de maneira adequada em relação a tais grupos.

O Estado – em especial o Poder Legislativo – viola de forma exemplar sua obrigação de proteger direitos humanos econômicos, sociais e culturais, dentre eles o Dhana, por meio da aprovação pelo Congresso Nacional do Pacote do Veneno (Lei 14.785/2023) e da Lei 14.701/2023, que define o marco temporal e altera o direito ao usufruto exclusivo de terras indígenas por esses povos. Em relação aos povos indígenas, também os poderes Judiciário e Executivo não têm realizado sua obrigação de proteger os direitos humanos, na medida em que não têm evitado violações por parte de fazendeiros, grileiros e garimpeiros que ocupam violentamente territórios indígenas em diferentes regiões do país.

Ainda no que diz respeito à obrigação de proteger o Dhana, a regulamentação da publicidade de produtos alimentícios, que vai desde as alegações de saúde e conteúdos enganosos nos rótulos até publicidades voltadas ao público infantil, segue insuficiente para proteger o direito à informação correta sobre esses produtos.

◆ OBRIGAÇÃO DE SATISFAZER

A obrigação de satisfazer o direito à alimentação pode ser desdobrada em promover tal direito por meio de políticas públicas diversas e *prover*, que se relaciona à oferta direta de uma alimentação adequada a grupos que, por alguma razão, não têm condições de acessá-la por conta própria. Consta no Comentário Geral 12:

A obrigação de satisfazer (facilitar) significa que o Estado deve envolver-se proativamente em atividades destinadas a fortalecer o acesso de pessoas a recursos e meios, e a utilização dos mesmos, de forma a garantir o seu modo de vida, inclusive a sua segurança alimentar, e a utilização destes recursos e meios por estas pessoas. Finalmente, sempre que um indivíduo ou grupo está impossibilitado, por razões além do seu controle, de usufruir o direito à alimentação adequada com os recursos a sua disposição, os Estados têm a obrigação de satisfazer (prover) o direito diretamente. Esta obrigação também deve existir no caso de vítimas de desastres naturais ou provocados por causas diversas (CDESC, 1999, parágrafo 15).

As ações iniciais do atual governo e os resultados de redução da insegurança alimentar na população brasileira antes do segundo ano de mandato apontam para o significativo sucesso de sua obrigação de satisfazer o Dhana a grandes parcelas da população brasileira.

A reconstrução institucional do campo da SSAN, dos diversos programas, bem como a reestruturação do Sisan, são provas do comprometimento das áreas técnicas do governo federal para o cumprimento desta obrigação com os direitos humanos (ver capítulo 2).

É importante reforçar, no entanto, a necessidade de que essa promoção aconteça, também, em níveis mais estruturantes. Infelizmente, segue atual a análise feita em relação a essa obrigação do Estado no primeiro **Informe Dhana**, de 2017, em que se aponta lacuna de ações estruturantes de redução das desigualdades e causas de violação de direitos, tais como reforma agrária e urbana; garantia de acesso ao território e a outros bens e recursos, como as sementes; e efetivo apoio à agroecologia.

No que diz respeito à equidade, os esforços ainda não impactaram de maneira contundente as iniquidades de gênero e raça, conforme demonstrado pelo Observatório Brasileiro das Desigualdades em 2024.³ Apesar da melhora entre os índices de InSAN entre 2021-2022 e os de 2023, as famílias chefiadas por mulheres negras permanecem mais vulneráveis à extrema pobreza e à insegurança alimentar. Além disso, a desnutrição infantil entre crianças indígenas aumentou, diferentemente do que ocorreu com as crianças não indígenas.

A crise do povo Yanomami, aliás, que certamente impacta esses últimos dados, parece mais complexa do que o previsto inicialmente e foi

declarada emergência em saúde pública apenas recentemente.

No campo específico do provimento, houve esforços do governo federal tanto na recomposição dos orçamentos para ações de distribuição de cestas de alimentos para a população em geral como as específicas para povos e comunidades tradicionais, além da retomada de ações para o fortalecimento dos equipamentos de segurança alimentar e nutricional.

Ainda sobre a realização da obrigação de prover alimentos adequados é notável a conquista do governo federal ao definir a nova composição da cesta básica de alimentos, com a predominância de itens *in natura* e minimamente processados, e a inclusão de diversidade regional. A ver como a implementação da nova cesta concretiza-se nos territórios.

De uma maneira geral, observa-se que o Estado avançou bastante no provimento ao direito à alimentação, mas precisa avançar muito mais nas políticas de promoção do Dhana, o que deve exigir mais tempo, energia e recursos.

3. <https://cebrap.org.br/observatorio-brasileiro-das-desigualdades-lancado-o-relatorio-de-2024>.

Os 20 anos das Diretrizes Voluntárias pelo Direito à Alimentação

O Brasil é frequentemente mencionado como um caso de sucesso nas comemorações das duas décadas do documento das Nações Unidas, que é um marco para o impulsionamento de políticas em vários países. As diretrizes orientam-se pelo apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da SAN nacional (ver <https://fianbrasil.org.br/diretrizes-voluntarias-em-apoio-a-realizacao-progressiva-do-direito-a-alimentacao-adequada-no-contexto-da-seguranca-alimentar-nacional>).

Avançamos, de fato, na realização de parte das diretrizes, especialmente as relacionadas à regulamentação, com a inclusão do direito à alimentação na Constituição, a instituição de marcos legais robustos e a criação de estruturas de Estado e de concertação com a sociedade civil, com destaque para o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), este com notoriedade internacional.

As diretrizes seguem vivas e relevantes como instrumento de *soft power* a ser apropriado e utilizado cada vez mais por titulares de direitos em todo o mundo na exigibilidade por seu direito humano à alimentação. Aparentemente, um diferencial da experiência brasileira reside na atuação da sociedade civil como agente propositivo e fiscalizador das políticas de SAN. Na confluência entre as demandas sociais e governos sensíveis à temática, ainda que com imensos desafios, avançamos em direção à realização progressiva desse direito, como apresenta o presente informe. Na ausência deste compromisso por parte dos governantes, é a sociedade civil brasileira organizada que atua como guardiã desta agenda de direitos.

Nestes 20 anos de existência das diretrizes voluntárias, os desafios para a realização do direito à alimentação são bastante semelhantes no Brasil e em outras partes do mundo. Passam especialmente por mudanças estruturais em torno dos sistemas alimentares, em direção a soberania alimentar, autodeterminação dos povos, agroecologia e descolonização.

Em dezembro de 2023, no seminário internacional da 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em Brasília, foi publicado o documento “Pela renovação do compromisso com o direito humano à alimentação adequada e criação de uma agenda estratégica para a governança global dos sistemas alimentares” (<https://encurtador.com.br/GREAS>). Trata-se de um esforço de atualização, a partir de um marco normativo avançado, que identifica e incorpora conceitos, elaborações e diretrizes do Comitê de Segurança Alimentar da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), que nos últimos 20 anos vieram a se somar às diretrizes voluntárias, e apresenta princípios para guiar o funcionamento da governança global de sistemas alimentares baseados em direitos humanos.

Outro documento que celebra e atualiza o debate é a declaração “20 anos das Diretrizes da ONU para o Direito à Alimentação: hora da implementação integral”: <https://fianbrasil.org.br/nos-20-anos-das-diretrizes-da-onu-para-o-direito-a-alimentacao-rede-pede-implementacao-total>.

Referências

CDESC/ONU. **Comentário Geral número 12:** o direito humano à alimentação. CDESC/ONU, 1999. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Comentario-Geral-No-12.pdf>.

ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** Nova York: ONU, 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>.

ONU. **Comentário Geral número 3:** da natureza das obrigações dos Estados partes. Genebra: ONU, 1966.

SOBRE NÓS

A FIAN Brasil – Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas foi fundada em 2000 e tem como missão contribuir para um mundo livre da fome e da má nutrição, no qual cada pessoa possa desfrutar plenamente dos seus direitos humanos, em particular o direito de se alimentar com dignidade e autodeterminação. Com sede em Brasília, é uma associação de direito privado brasileira, filiada à FIAN Internacional, entidade atuante em mais de 50 países.

Somos uma entidade apartidária, sem fins lucrativos e sem vínculo religioso, aberta a todas as pessoas, sem distinção de raça, etnia e orientação sexual.

O direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana) é realizado quando todas as pessoas têm acesso a uma alimentação adequada de forma ininterrupta. Como “adequada” entende-se que ela seja “boa” para a saúde e o bem-estar, para a cultura e o modo de vida de cada povo, para a sociedade e a natureza. Tal direito é, portanto, resultado de sistemas alimentares justos, sustentáveis, em que o ser humano e os demais seres vivos estejam no centro das decisões (que alimentos produzir, como, onde; como distribuir, preparar etc.). Uma compreensão que está também na base da ideia de comida de verdade.

A realização plena do Dhana passa pelos aspectos nutricionais, pela equidade de raça e gênero e pela soberania alimentar. Ela permite que cada ser humano usufrua de seu máximo potencial, o que impacta o mundo todo.

Em 2025, o Dhana e a promoção de uma cultura de direitos estarão no centro das campanhas, conteúdos e atividades com que vamos celebrar nosso 25º aniversário. Queremos você ainda mais perto!

SIGA COM A GENTE NESTA CAMINHADA!

fianbrasil.org.br

Webinários, *lives*, aulas em vídeo, episódios de *podcast*, debates, documentários, reportagens... Você encontra esses e outros conteúdos no nosso **YouTube**.



Inscreva-se no nosso canal!

[@FIANBrasil](https://www.youtube.com/@FIANBrasil)

As **publicações** são um dos principais instrumentos da FIAN Brasil para divulgar direitos – em especial o Dhana – e contribuir para que sejam cumpridos. Produzimos informes (relatórios de documentação e denúncia) e materiais explicativos e formativos.



Baixe e leia de graça!

fianbrasil.org.br/biblioteca

Compartilhamos atualizações constantes sobre atividades nossas e de entidades e movimentos parceiros, além de notícias ligadas aos temas que a FIAN Brasil e a FIAN Internacional acompanham.

Curta nossos perfis!



facebook.com/FIANnoBrasil



instagram.com/fianbrasil

UM FILME PARA DISCUTIR OS SISTEMAS ALIMENTARES!

Animação de 14 min em português (com opção de legenda em espanhol) e inglês. Cópias com Libras, LSE e audiodescrição. Também disponível em episódios. Peça o *kit* de exibição.

bit.ly/playlistQI



O Informe Dhana 2024 chega no momento em que se celebram os 20 anos das Diretrizes Voluntárias para o Direito à Alimentação, um instrumento das Nações Unidas para orientar os Estados na realização progressiva do **direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana)**.

Um momento em que, no Brasil, pode-se novamente acreditar na possibilidade dessa **realização progressiva**, apesar do contexto global e nacional de crises simultâneas como a do clima e a persistência da fome.

Resistimos a seis anos de autoritarismo e neoliberalismo, agravados por uma crise sanitária e econômica. Tempos de desmatamento, desmonte de políticas públicas e uma extrema-direita fortalecida, que tornou o Congresso Nacional ainda mais comprometido com o agronegócio e as grandes corporações.

Nas três últimas edições, relatamos esses retrocessos e violações de direitos, mostrando também a resistência da sociedade civil para manter viva a agenda da **soberania e segurança alimentar e nutricional (SSAN)** e as ações em prol da vida nos territórios.

Com este informe, damos-nos a chance de esperar. Após retomar o último ano do governo Bolsonaro (2022), sobrevoamos as políticas criadas ou reativadas nos dois primeiros anos (2023-24) do atual mandato do presidente Lula, que volta com renovadas promessas de prioridade ao combate à fome. Fazemos isso a partir de um olhar também crítico, que reconhece não haver sinais de uma transição para sistemas alimentares saudáveis, justos e resilientes.

Informe Dhana é elaborado a partir de diversas fontes, incluindo levantamento bibliográfico, análise documental e entrevistas. Com este, de 2024, renovamos a histórica colaboração com o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), parceiro em todas as edições da nossa mais importante contribuição ao monitoramento desse direito fundamental.

**ACESSE E DIVULGUE A VERSÃO
DIGITAL DESTA PUBLICAÇÃO!**

fianbrasil.org.br/informedhana2024



APOIO INSTITUCIONAL:

Brot
für die Welt

misereor
GEMEINSAM GLOBAL GERECHT

IBIRAPITANGA