

Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Proposições do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para sua elaboração

Documento Aprovado na Plenária do CONSEA de 12 de agosto de 2009

1. Contexto

A formulação e a implementação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) constitui determinação legal da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) – Lei nº 11.346/06 – e sua necessidade viu-se reforçada pelos contextos mundial e nacional recentes. A referida Lei Orgânica expressa a natureza da segurança alimentar e nutricional (SAN) como objetivo estratégico a ser buscado com ações e políticas públicas permanentes e intersetoriais, orientadas pelos princípios da soberania alimentar e do direito humano à alimentação adequada.

A recente crise mundial dos alimentos, cujos desdobramentos ainda se fazem sentir, assim como as crises econômica, energética e ambiental que a ela se superpuseram, tornaram a implementação da PNSAN inadiável em face dos seus impactos sobre a capacidade de acesso aos alimentos e sobre a produção de alimentos sustentável e de base familiar.

Diagnóstico efetuado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) apontou para a confluência de quatro crises sistêmicas (econômica, alimentar, ambiental e energética) que estão inter-relacionadas em suas principais causas e impactos e requerem respostas igualmente sistêmicas e coordenadas. A crise econômica contribuiu para limitar significativamente a capacidade de acesso aos alimentos dos mais pobres e ampliou o número de famintos no mundo, além de repercutir sobre o sistema de crédito e a disponibilidade de recursos para os programas sociais e de apoio à agricultura familiar e camponesa. A elevação dos preços internacionais dos alimentos, cujo pico deu-se em junho de 2008, foi mais do que uma “bolha especulativa”, sendo parte de uma tendência altista desses preços nas duas últimas décadas, tendo provocado um aumento do custo doméstico da alimentação que continua mais cara para os segmentos de menor renda, ao mesmo tempo em que não estão claros os benefícios do comportamento dos preços internacionais e nacionais em termos do incremento da renda dos agricultores familiares e camponeses que, ademais, viram aumentar os custos dos insumos.

As crises econômica, energética e alimentar afetaram negativamente as tendências de redução da pobreza e da desigualdade que se verificam há alguns anos em muitos países da América Latina e do Caribe, onde voltou a ocorrer aumento no número de famintos em 2009. Os impactos domésticos da crise revelaram o elevado grau de exposição externa dos países da região, apesar de serem grandes produtores de alimentos. Nas crises alimentar e econômica encontram-se evidências claras da falência das teses do Estado-mínimo e da desregulamentação das atividades econômicas que dominaram a cena econômica e política nas últimas décadas. Do mesmo modo, as problemáticas ambiental e energética têm entre suas causas a ausência de regulação sobre o uso de recursos e suas repercussões sobre bens comuns ou públicos. A fragilidade dos países em desenvolvimento como o Brasil que, até recentemente, optaram pelo caminho da liberalização comercial e da desregulamentação

econômica contrasta com o ressurgimento de um padrão no qual ganharam, novamente, importância os Estados nacionais (ou blocos regionais como a União Européia) com os respectivos instrumentos de regulação dos mercados agroalimentares.

Soma-se a isso o quadro epidemiológico e nutricional do país onde se convive com números, cada vez mais crescentes, de doenças e mortes relacionadas à má qualidade da alimentação aliada à persistência de quadros de carências de vitaminas e minerais e de desnutrição em grupos populacionais vulnerabilizados, que atingem de maneira diferenciada, mas igualmente significativa, a todos os grupos etários, extratos de renda e regiões. Paradoxalmente aos dados indicativos de desnutrição no país, o sobrepeso e a obesidade bem como as doenças não-transmissíveis delas decorrentes passaram a compor o quadro da saúde pública no Brasil, sendo freqüentes também em populações de baixa renda. Diante disso, percebe-se que o perfil alimentar reproduz um padrão globalizante de oferta de alimentos com baixo custo, mas deficientes em qualidade nutricional.

Aponta-se a necessidade do Brasil articular um conjunto de programas e ações – tanto já existentes e quanto novos - abrangendo as diversas áreas que incidem sobre a SAN, caracterizando desta forma uma PNSAN. Como parte integrante dos avanços obtidos no enfrentamento da pobreza e da desigualdade social no país, o acesso aos alimentos ampliou-se nas camadas de menor renda da população, como resultado das políticas públicas de expansão do emprego formal e de recuperação do poder de compra do salário-mínimo e suas repercussões sobre os benefícios da seguridade e assistência social, e da ampla cobertura da transferência de renda propiciada pelo Programa Bolsa Família. Como exemplos de construções intersetoriais, sobressaem o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e a recente reformulação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Mencione-se também a perspectiva de articular equipamentos públicos de alimentação em sistemas locais (restaurantes populares, bancos de alimentos, cozinhas comunitárias e outros) e ampliar e qualificar as ações de alimentação e nutrição no nível de atenção primária em saúde.

As referidas iniciativas deram partida ao processo de construção da PNSAN para o qual contribuíram, decisivamente, as proposições emanadas do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e de duas Conferências Nacionais (2004 e 2007). A própria recriação do CONSEA, a realização de duas Conferências Nacionais bem como a recente instalação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) fazem parte dessa construção. Contudo, em sentido inverso, a falta de uma PNSAN, nos termos aqui propostos, implica na existência de ações significativas, mas que necessitam (i)consolidar avanços, (ii)novas ações em áreas importantes como o abastecimento alimentar, a saúde e nutrição, o meio ambiente e a sociobiodiversidade, a reforma agrária e ações especificamente destinadas para os povos indígenas e as populações tradicionais. A construção da PNSAN, envolvendo a inclusão concreta de princípios e diretrizes do direito humano à alimentação adequada (DHAA) em programas existentes e a instituição de novos deve, agora, ingressar em nova etapa em termos da sua abrangência e formatação (programas, metas e recursos) e do marco institucional que lhe dará suporte (SISAN, CAISAN e instrumentos de participação dos entes públicos, privados e sociedade civil organizada).

Esse é o sentido do processo iniciado pela Comissão Permanente da Política e Plano Nacional de Segurança Alimentar do Nutricional (CP 3) do CONSEA. Com vistas a

facilitar a apropriação pelo CONSEA de questão tão complexa, o presente documento tem como objetivo destacar as principais questões envolvidas na elaboração da PNSAN.

2. Parâmetros do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)

Os princípios, objetivos - geral e específicos - da futura PNSAN orientam-se pelos parâmetros que regem o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), estabelecidos na Lei Orgânica da SAN (Lei 11.346/06) e resultantes dos debates ocorridos tanto nas Conferências como no âmbito do próprio CONSEA. Nesses termos, a PNSAN deve nortear-se pelos seguintes princípios:

- (1) Universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada e saudável, respeitando a diversidade sócio-cultural.
- (2) Preservação da autonomia e respeito à dignidade humana.
- (3) Intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não governamentais.
- (4) Descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo, considerando a diversidade e a especificidade socioterritorial.
- (5) Participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle da política.
- (6) Transparência e responsabilização na implementação da política.

O **objetivo geral** da PNSAN é assegurar o direito humano à alimentação adequada a todas e todos os habitantes do território brasileiro, promovendo a soberania e a segurança alimentar e nutricional de modo que tenham acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

A PNSAN realiza-se por meio da integração de políticas e programas setoriais de modo a atender à universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, por meio do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), articula um conjunto de programas, projetos, ações, serviços, benefícios e mecanismos com os seguintes **objetivos específicos**:

- Identificar e divulgar os fatores condicionantes da insegurança alimentar e nutricional no Brasil;
- Articular programas e ações em todas as dimensões da SAN que atendam às dimensões de respeitar, proteger, prover e promover o direito humano à alimentação adequada e saudável, bem como disponibilizar instrumentos para sua exigibilidade;
- Tornar os objetivos da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional política de estado baseada em modelos justos e sustentáveis;

- Promover a soberania e segurança alimentar e nutricional em âmbito internacional.

3. Diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), programas e ações

As deliberações da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) associadas aos debates promovidos no âmbito do CONSEA propõem que as ações e os programas da PNSAN sejam organizados em sete diretrizes:

- (1) Promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável.
- (2) Estruturação de sistemas justos, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos.
- (3) Instituição de processos permanentes de educação e capacitação e desenvolvimento de pesquisas voltadas ao em direito humano à alimentação adequada e saudável e em segurança alimentar e nutricional.
- (4) Ampliação e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais definidos pelo Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007.
- (5) Fortalecer as ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde, de modo articulado às demais políticas de segurança alimentar e nutricional.
- (6) Desenvolvimento de estratégias de cooperação com outros países de modo a contribuir para a promoção do direito humano à alimentação adequada e saudável, da soberania e segurança alimentar e nutricional no plano internacional.
- (7) Monitoramento da Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito à Alimentação Adequada.

Tendo adotado como ponto de partida as deliberações da Conferência, o processo de construção da PNSAN aqui sugerido pode resultar em ajustes nas diretrizes e ações propostas, isto porque houve significativos acúmulos desde a III CNSAN, assim como há que se considerar o balanço das ações de governo desde então a ser apresentado e discutido em setembro próximo, durante o “Encontro Nacional III Conferência+2” e o contexto antes descrito sobre o qual incidirá a política.

Além disso, os próximos passos da construção da PNSAN devem enfrentar os imperativos de, por um lado, avançar na identificação de estratégias transversais que promovam uma construção dialogada da política com os diversos setores públicos e da sociedade civil envolvidos e, concomitantemente, pactuar prioridades entre os vários campos de ação e diretrizes e no interior de cada uma delas, incluindo as metas respectivas. Faz parte desses desafios implementar dinâmicas que possibilitem avançar no estabelecimento de compromissos entre as esferas de governo.

A construção processual e gradativa da PNSAN envolve o seu delineamento geral em termos dos princípios, objetivos, diretrizes, ações e programas e marco institucional, ao mesmo tempo em que se promove, de forma sistemática, o aprimoramento das ações e programas existentes com vistas a que se contemplem os referidos princípios e diretrizes.

4. Sujeitos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)

A concretização do princípio adotado pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)¹ da realização do direito humano à alimentação adequada implica na promoção do acesso universal a uma alimentação adequada e saudável a todos (as) os (as) habitantes do território brasileiro.

O direito humano à alimentação adequada e saudável e a soberania e segurança alimentar e nutricional não se limita àqueles (as) que passam fome ou que são pobres ou socialmente excluídos(as), mas diz respeito a qualquer cidadão ou cidadã que não se alimenta adequadamente, seja porque tem renda insuficiente ou não tem acesso aos recursos produtivos (terra e outros), seja por ser portador(a) de necessidades alimentares especiais que não são respeitadas, mas, principalmente, porque a disponibilidade e o acesso aos alimentos condicionam de forma significativa suas práticas alimentares.

Por se tratar de uma política e um sistema intersetorial, sua abrangência vai além do que poderiam ser consideradas como ações e equipamentos que lhes são específicos (por exemplo, restaurantes populares, distribuição de cestas ou fornecimento de refeições). Deste modo, a consecução dos objetivos da PNSAN faz-se por intermédio de um variado conjunto de ações e programas, com os equipamentos e ações que lhes são correspondentes, requerendo que sua formulação e implementação contemplem os princípios e diretrizes da SAN.

5. Instâncias articuladoras e gestoras

A formulação e a implementação da PNSAN constituem o principal fator a dar consistência ao SISAN, também em construção, ao mesmo tempo em que refletirão as características que o sistema vai assumindo. As instâncias coordenadoras do SISAN em âmbito federal (Conferências, CONSEA e CAISAN) devem ser capazes de expressar as perspectivas dos diversos setores públicos e da sociedade civil envolvidos e de desempenhar um papel de articulação das mesmas. Isto envolve permanente diálogo com as instâncias correspondentes às várias ações e programas que, ademais, respondem por sua gestão.

Esse ponto está relacionado com três proposições contidas na Exposição de Motivos 06/2009 sobre o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), recentemente aprovada pelo CONSEA:

- Primeiro, propiciar as condições necessárias para o exercício da intersetorialidade das ações e políticas públicas por meio do fortalecimento da CAISAN, para o quê é preciso revisar a localização da mesma de modo a que passe a funcionar no âmbito da Presidência da República, da mesma forma que o CONSEA, conferindo-lhe um mandato supraministerial de articulação.
- Segundo, elaborar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) nos termos sugeridos no presente documento, havendo a expectativa tanto

¹ Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006.

da rápida apropriação dessa proposta pela CAISAN, quanto da apreciação por essa instância das proposições para as mais diversas áreas abrangidas pela SAN que têm sido encaminhadas pelo CONSEA.

- Terceiro, contribuir para o fortalecimento da atuação dos CONSEAS Estaduais e Municipais e para a criação dos Sistemas Estaduais e Municipais de SAN, por meio de institucionalidade permanente, apoio orçamentário, construção de agendas pactuadas em nível nacional e suporte para atividades de capacitação e mobilização social local. É parte dessa iniciativa a criação de protocolos de participação e de adesão de estados e municípios ao SISAN, fundados em pactos entre as referidas esferas de governo, condição indispensável para se ter um Sistema que seja efetivamente ‘nacional’, integrando políticas e ações das três esferas de governo.

6. Etapas de formulação e implementação

De acordo com o disposto no artigo 11 da LOSAN, o CONSEA tem a atribuição de propor ao Poder Executivo Federal, considerando as deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se os requisitos orçamentários para sua consecução.

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

As referências já disponíveis, incluindo as reflexões e discussões acumuladas no âmbito da Comissão Permanente 3 e acrescidas do balanço das ações do Governo Federal, a ser concluído em setembro próximo, deverão ser organizadas no formato de uma política pública intersetorial contendo: (1) contexto e diagnóstico, (2) objetivos, (3) princípios, (4) sujeitos da política e (5) diretrizes com as respectivas estratégias, programas e ações, (6) responsabilidades institucionais e (7) financiamento/orçamento.

Nesse sentido, sugere-se que esse trabalho seja iniciado com a construção de uma primeira proposta de PNSAN a ser elaborada por uma Comissão Técnica instituída no âmbito da CAISAN, de modo a potencializar as experiências acumuladas até o momento e que acolha também um documento a ser finalizado pela Comissão Permanente 3. As diretrizes, estratégias, ações, recursos e atribuições institucionais que venham a ser propostos deverão se orientar pelos objetivos e demais indicações contidas no presente documento.

A proposta de PNSAN a ser elaborada pela Comissão Técnica da CAISAN seria discutida na plenária do CONSEA de 02 de dezembro de 2009.