

# **As Cinco Dimensões dos Sistemas Alimentares no Brasil: diálogos com atores chave em prol de uma transição saudável e sustentável**

**Potira V. Preiss**

25 de outubro de 2021

## **1. Introdução**

Este documento apresenta a sistematização de entrevistas realizadas no âmbito do Projeto “Sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis: uma agenda para ação”, promovido pelo IDEC. O material é complementar às demais ações do projeto, em especial, ao relatório técnico em que é apresentada a revisão de literatura com detalhamento do referencial teórico utilizado, os temas e prioridades da agenda de ações. O trabalho teve dois objetivos em especial: 1. Complementar a revisão de literatura realizada de forma a esclarecer, corroborar ou ainda corrigir dados; 2. Refletir sobre o Sistema Alimentar Brasileiro no contexto atual, de forma a identificar os principais desafios, riscos e oportunidades para implementação das ações estipuladas como prioritárias na agenda para a transição para um sistema alimentar saudável e sustentável.

O documento é composto por oito seções, após esta introdução apresentamos a metodologia utilizada para a realização das entrevistas. Os resultados são apresentados na sequência, de acordo com as distintas temáticas abordadas. Primeiro, discute-se a perspectiva da Sindemia Global, sua inserção no Brasil e os potenciais e desafios que a abordagem traz. Logo após, os resultados da revisão da literatura são problematizados pelos entrevistados, considerando as cinco dimensões de especial interesse ao projeto (negócios, abastecimento e demanda, ecológico, saúde e governança), acrescidos de uma subseção dedicada às questões de gênero e segurança alimentar. Na sequência, são detalhadas reflexões sobre o contexto contemporâneo, seja os impactos já evidentes em relação à pandemia da COVID-19, o cenário político atual e a ação da sociedade civil. Uma seção é dedicada a listar o conjunto de marcos político-normativos brasileiros, considerando três perspectivas: elementos existentes que contribuem para o processo de

transição, legislações restritivas e perpetuadoras de processos nocivos e áreas descobertas que requerem ação legal. A seguir são descritas as recomendações de ações prioritárias para a transição a um sistema alimentar saudável e sustentável. Por fim, uma pequena seção de considerações finais é apresentada.

## **2. Procedimentos Metodológicos**

De forma a atingir os objetivos propostos, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com 18 atores chaves, nos meses de setembro e outubro de 2021. A seleção dos atores considerou a busca de representantes de três setores de especial interesse:

1. Representantes de governos com condições de informar o posicionamento atual do Estado frente aos sistemas alimentares, indicando as percepções sobre as evidências encontradas na literatura e o alinhamento político da atual gestão frente aos temas;

2. Representantes da acadêmica com notório, sendo considerados referências em seus campos de conhecimento indicar caminhos a serem seguidos a partir de evidências científicas.

3. Representantes de Organizações da Sociedade Civil que tenham uma reconhecida trajetória de mobilização política em prol de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis com condições de informar os avanços e desafios na implementação da agenda conforme seus temas de atuação.

Tendo em vista que o projeto tem utilizado como principal referência o relatório internacional denominado “The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change” (Swinburn et al., 2019), foram selecionados um representante de cada setor para contemplar as cinco dimensões para a transição sustentável e saudável do sistema alimentar: negócios, abastecimento e demanda, ecológico, saúde e governança. Considerando que os representantes de cada setor aportam contribuições distintas ao projeto, foram elaborados três roteiros de entrevistas sendo um específico a cada setor (Anexo 1), ainda que com conteúdos convergentes e complementares. As demais quatro entrevistas terão como foco atores da academia e da sociedade civil especializados em temáticas prioritárias em que a revisão da literatura apresentou resultados frágeis ou incipientes, são eles: 1. Gênero e segurança alimentar (entrevista com representante da sociedade civil); 2. Mudanças Climáticas e sistemas alimentares (entrevista com

representante da academia); 3 COVID-19 e segurança alimentar no Brasil (entrevista com representante da academia). Nesse caso, os mesmos roteiros foram utilizados, considerando o setor de atuação de cada representante. Uma listagem geral da origem dos entrevistados é apresentada no Anexo 2.

A contribuição dos entrevistados se deu de forma voluntária e anônima, tendo todos os entrevistados sido informados dos objetivos do estudo em questão e assinado um “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” (Anexo 3), autorizando o uso do material. Todas as entrevistas ocorreram por meio da plataforma digital Google meet, sendo gravadas e tendo seu conteúdo posteriormente transcrito para sistematização e análise. Os resultados são apresentados na seção seguinte.

### **3. A perspectiva da Sindemia Global: inserção brasileira, potenciais e desafios**

Todos os representantes da academia e a maioria dos entrevistados vinculados a organizações da sociedade civil tinham conhecimento da perspectiva da Sindemia global, ainda que em diferentes níveis. A produção do um sumário executivo em português publicado pelo IDEC<sup>1</sup> é mencionada por distintos participantes como uma importante contribuição para a disseminação da abordagem no país. Há certo consenso de que esta perspectiva integrada das pandemias é algo ainda em construção na produção científica brasileira, tendo crescido exponencialmente nos anos recentes.

A discussão mais aprofundada se restringe a alguns círculos, em especial aqueles voltados às temáticas da saúde coletiva, nutrição e sociologia da alimentação. Entre os grupos que atuam com a perspectiva da Sindemia foram citados: o Grupo de Estudos em Agricultura, Alimentação e Desenvolvimento – GEPAD, o Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde da Universidade de São Paulo (Nupens/USP), a Cátedra Josué de Castro e a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional - Rede Penssan. Destaca-se que a perspectiva tem potencial para crescimento em múltiplas áreas da produção científica brasileira, sendo um dos pontos de destaque a abordagem integrada das pandemias, nas palavras de dois entrevistados:

---

<sup>1</sup> Material disponível em: <https://alimentandopoliticas.org.br/sindemiaglobal/>

A discussão no Brasil ainda é parcial, as áreas agrônômicas brasileiras ainda tendem a fazer análises com cadeias econômicas e numa perspectiva downstream. Mais recentemente tem surgido uma discussão mais centrada no consumidor e do sistema alimentar mais amplo. Ambientalistas e consumidores, que em geral estavam preocupados em como se produzia, estão considerando o impacto do seu consumo para trás. Mas acho que podemos avançar mais. (B.W.)

Dentro do grupo de pessoas que discutem SAN no Brasil, o documento teve uma repercussão muito forte. A tradução do resumo executivo do IDEC auxiliou bastante nesse processo. No campo da nutrição e saúde pública vejo com bastante recorrência e também entre os pesquisadores que discutem críticas aos sistemas agroalimentares. Mas essa repercussão fica no mundo acadêmico e entre algumas organizações ativistas, tendo pouca repercussão nos espaços políticos institucionais. A discussão precisaria ser mais multidisciplinar, os ambientalistas discutem muito a produção e o cultivo, mas pouco se discute os impactos no consumo alimentar. Acredito que em algumas áreas, alguns perfis profissionais o relatório teve muito impacto, em outras nem tanto! Nas ciências agrárias de um modo geral não teve tanta repercussão assim, a não ser quem discute agroecologia ou que já possui críticas aos sistemas alimentares. (G.C)

As falas destacam a ausência do tema em áreas vinculadas às ciências naturais e agrária, ainda que acredita-se que há uma expressiva produção brasileira no campo das mudanças climáticas, ainda que centrada em dados técnicos e ambientais, tendo pouca informação sobre como esse fenômeno gera impactos sociais. Nesse sentido, a abordagem da sindemia pode ser um instrumento para aproximar agendas.

O tratamento da agenda nestes termos é ainda muito incipiente. Temos ainda atores muito bem posicionados nos 3 vértices dessa agenda, ainda que haja iniciativas que aproximam mais os atores da saúde com a insegurança alimentar. Mas o debate das mudanças climáticas ainda está um pouco distante. É como se fosse um triângulo isósceles porque temos avançado bastante no sentido de apontar que temos convergências entre estas três agendas, mas ainda não conseguimos mobilizar uma comunidade que trate desses três vértices de forma conjunta. E na dimensão da proposição também não avançamos como é necessário (F. A.)

Apesar de haver um reconhecimento da relevância do relatório, há um alerta de que há pontos falhos na abordagem, sendo quizá a trajetória brasileira de estudos no campo da insegurança alimentar mais apurados em termos de articular os fenômenos da obesidade e fome como faces de um mesmo problema. Conforme destaca a entrevistada:

O documento fala em desnutrição e é uma leitura ainda muito do norte global, pouco articulada na perspectiva do debate da segurança alimentar e nutricional. Ele ainda vê como expressões de alterações nutricionais, ele não fala em insegurança alimentar, de má nutrição então você teria a má nutrição que provoca a desnutrição e a má nutrição da obesidade. Então são dois fenômenos de má nutrição reconhecidos e outro fenômeno enquanto pandemia que seria a questão das mudanças climáticas. Eu acho que a produção brasileira, tanto acadêmica, quanto da práxis da política pública do controle social, vem fazendo uma conexão mais madura da correspondência que existem entre essas múltiplas formas de má nutrição, compreendendo a insegurança alimentar e nutricional como diferentes expressões desse fenômeno... Quando a gente olha os dados da EBIA, por

exemplo, é assustador olhar a prevalência dos 9% da população em insegurança alimentar grave, isso tem uma conexão direta com fome e desnutrição. Mas quando a gente pega os quase 35% com insegurança alimentar leve isso tem uma conexão muito próxima com obesidade no país porque a gente olha na produção científica e mostra o quando os padrões alimentares estão se alterando e aumentando o risco de exposição a uma dieta - um padrão alimentar que aumenta o risco para a obesidade. Então a produção científica brasileira tem amadurecido nesse sentido, da gente olhar os indicadores de insegurança alimentar e ver que tem uma camada da urgência da fome, mas também tem outra camada que é do qualitativo da insegurança alimentar que leva a mudança de padrões alimentares (J.P.).

Outra problematização feita ao relatório da Sindemia Global é inspirada no trabalho de Jeff Collin<sup>2</sup> que discute conflitos de interesse e captura corporativa de forma ampla na sociedade.

O relatório dá a impressão de que a gente recorta a ação política corporativa, mas ela é um fenômeno que está atuando em todas as frentes, não só no sistema alimentar, a captura corporativa está na questão ambiental, no ensino superior, ela está em várias frentes. Mas para a nossa agenda de sistemas alimentares, ele é um debate bastante potente!" (R.I.)

Apenas parte dos representantes da sociedade civil reconheciam a abordagem da sindemia Global nestes termos, ainda que todos reconhecem a existência das três pandemias e suas interconexões. Para os representantes deste setor, a perspectiva parece estar sendo mais trabalhada como uma crítica ao sistema alimentar hegemônico e suas externalidades negativas na saúde humana e ambiental. Nesse contexto, a inércia política do Estado e o forte poder concentrador das corporações são destacadas como fomentadores de desigualdades. A extinção do CONSEA Nacional é mencionada como um elemento de potencial influência para que a perspectiva da Sindemia não tenha se tornado mais disseminada no campo da ação social brasileira, visto que há no país fortes aproximações entre a produção acadêmica e a ação social. Outro elemento destacado pelos representantes da sociedade civil diz respeito ao contexto social histórico do país como gerador e agravador de desigualdades, sendo um elemento essencial a ser considerado na construção de ações:

A gente tem um problema estrutural que gera essa situação, a própria conformação da nossa sociedade, da nossa economia ele é desigual e excludente porque nosso país foi criado com estruturas que mantêm e reproduzem a desigualdade. Nesse sentido, é um fenômeno que vai ganhando novos contornos, peculiaridades, especificidades conforme a conjuntura específica daquele momento, mas enquanto fenômeno a insegurança alimentar está presente desde sempre. E tudo o que a gente fala e faz pensando em mudar o nosso país tem que ter isso em conta. Porque quando a gente busca soluções, elas vêm em cima de uma estrutura que já é desigual. Então a gente tem que considerar o impacto que essas soluções vão

---

<sup>2</sup> Pesquisador vinculado ao Global Health Policy Unit, School of Social & Political Science, University of Edinburgh - Scotland.

ter, se elas vão manter essa estrutura de desigualdade. um dos grandes problemas que a gente segue vivendo é que a gente propõe soluções, mas a gente não mexe nessa estrutura de onde as soluções vão entrar. Então, problemas que estão na origem disso seguem se reproduzindo. Não dá para falar de mudanças climáticas sem falar da concentração de terra no Brasil, porque não dá para falar de desmatamento sem considerar as questões que levam à concentração das terras. E aí a gente tem que falar do processo brutal de violência no campo, que também envolve a modernização da agricultura que passou por uma modernização tecnológica investindo no modelo da grande agricultura e excluindo a pequena agricultura, excluindo os povos, do campo, os povos indígenas, as comunidades tradicionais (F.G.).

Por fim, há também um entendimento de que entre alguns grupos, existe uma postura cautelosa a agendas impulsionadas pelo Norte Global.

A perspectiva da Sindemia não tem estado muito presente nos debates da Conferência Popular de SAN, neste espaço talvez a organização que mais tem mobilizado esse debate é a Aliança pela Alimentação Saudável e Adequada mas acho que tem uma certa resistência de forma geral, uma certa desconfiança ao que vem de fora, em especial ao debate das mudanças climáticas, o que é compreensível devido nosso processo histórico (S.M.)

Já dentro da esfera dos governos, essa abordagem parece estar bastante ausente dos debates, apesar de as distintas pastas terem ações que incidem sobre as pandemias. A exceção é o Ministério da Saúde em que parece haver maior propriedade e apropriação da abordagem:

Nós tivemos algumas atividades internas de discutir o artigo da Sindemia e uma tentativa de incorporar a perspectiva da sindemia no nosso discurso, inclusive porque é muito oportuno o tema. Além da Década da Ação para a Nutrição<sup>3</sup>, tivemos a Cúpula dos Sistemas Alimentares e essa contextualização que a sindemia traz é fundamental porque no fundo tudo está ligado aos sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis. Então na perspectiva da saúde a gente vem buscando essa prática, entendendo que existe uma necessidade de discussão intersetorial em um contexto nacional desfavorável porque houve uma desarticulação do sistema que existia antes (N.E.).

### **3.1 Contribuições para reduzir a insegurança alimentar e nutricional em suas distintas faces**

Conforme a revisão de literatura já havia revelado, a produção científica brasileira no campo da insegurança alimentar e nutricional é bastante consolidada, tendo não só uma profusão de estudos, mas sendo considerada uma referência internacional em

---

<sup>3</sup> Proposta pela Organização das Nações Unidas, define o período de 2016 a 2025 como a Década de Ação pela Nutrição, com vistas a incentivar ações que possam reconhecer a necessidade de erradicar a fome e evitar todas as formas de má nutrição, em todo o mundo.



temáticas mais específicas tal como impacto dos alimentos ultraprocessados ou a articulação intersetorial das políticas de SAN.

Na face da fome a academia brasileira tem uma contribuição super importante pela trajetória do próprio país, desde Josué de Castro até a década de 1990. Tivemos a contribuição da academia para pensar ações durante os governos Lula, o mapeamento de redução da fome e a academia voltou com muita força, com o lançamento dos dados da POF de 2017/2018. O caso mais emblemático atual é a pesquisa realizada pela rede Pensan, que é o ápice da reflexão desse momento sobre insegurança alimentar. São processos que têm peso no Brasil e internacionalmente (G.C.)

A criação da rede PENSSAN é citada por distintos pesquisadores como um importante espaço de troca de saberes e articulação. A Escala Brasileira de Medida Direta da Segurança/Insegurança Alimentar (EBIA) é mencionada como um marco relevante para a coleta de dados, permitindo não só a produção de distintas pesquisas mas também o acompanhamento da situação de SAN da população, um elemento essencial para a criação de ações de enfrentamento e qualificação.

Algumas questões são problematizadas como pontos em que é necessário aprimoramento. Ainda que distintos periódicos tratem do tema com exclusividade ou forte ênfase, indica-se que não há publicações de referência na área que possam ser usados para alunos de graduação, um elemento importante para a formação de profissionais multidisciplinares. Outro ponto frequentemente mencionado é a necessidade de maior diálogo e conexão dos múltiplos campos do saber que estudam o tema, faltando projetos mais multidisciplinares para que haja um olhar mais sistêmico e complexo, conforme ressalta a entrevistada.

A gente começa a ter uma produção que é uma produção de pensar a partir da alimentação, de pensar os componentes da alimentação e o quanto eles tem interrelações. Eu consigo, por exemplo, ver no grupo em que estamos trabalhando com a questão das pegadas ambientais nos padrões alimentares utilizando o método epidemiológico e o referencial da epidemiologia para buscar essas relações entre dieta e sustentabilidade. Outros grupos de pesquisa tem feito isso, esse esforço de relação entre a epidemiologia nutricional e a sustentabilidade, mas isso é muito do meu círculo. (J.P.).

A partir das entrevistas, a percepção é de que a temática da obesidade segue bastante restrita aos cursos de nutrição e saúde, sendo pouco ou nada trabalhada em áreas como a sociologia, economia ou ainda ciências agrárias. Nesse caso, o destaque em termos de instrumento é a pesquisa de Vigilância de Fatores de Risco para Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT) promovida pelo Ministério da Saúde como um elemento essencial para monitoramento e ampliação do debate social do tema. Em termos

de produção de conhecimento, a atuação do NUPENS sob a liderança do Prof. Carlos Monteiro com a proposta da classificação Nova são reconhecidos como essenciais nos avanços feitos no país. O lançamento do Guia Alimentar para a População Brasileira de 2014 é emblemático como uma publicação de acesso mais amplo que contribuiu fortemente para que o tema ultrapassasse a esfera acadêmica.

No âmbito governamental, as ações são consideradas conforme as distintas pastas. No Ministério da Cidadania as ações em torno da desnutrição parecem estar vinculadas a campanhas de educação alimentar, os programas de assistência social como o Bolsa Família e o PAA, o fomento da agricultura familiar. Um esclarecimento bastante relevante é dado em relação ao papel e atual situação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

Essas discussões aconteciam no âmbito da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) que, durante o ano de 2019 até agora a metade de 2021, ficou desativada devido a mudança da lei na organização básica dos Ministérios. Mas ela já foi reativada com o decreto 10.713 de 7 de junho de 2021<sup>4</sup>. E agora estamos na fase de receber as indicações dos suplentes, faltam 2 suplentes para a gente ter a nossa primeira reunião que está prevista para o dia 5 de outubro, então no âmbito da CAISAN vamos discutir todas as políticas que trabalham com o risco nutricional, a desnutrição e a obesidade. A Caisan hoje em dia está sendo composta por nove Ministérios. Quem preside é o Ministério da Cidadania e a Secretaria Executiva é a Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva. Em relação ao CONSEA, na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional o CONSEA é um órgão de assessoramento da presidência da república. E na lei básica de organização dos Ministérios, o CONSEA foi realocado dentro do Ministério da Cidadania, mas quando a lei foi sancionada, ele foi vetado. Mas também não voltou a ser um órgão de assessoramento do Governo. Então o CONSEA existe, esse é o entendimento da consultoria jurídica que temos, então temos atualmente um embate da lei com a lei. O passo que estamos dando agora é realizar um encaminhamento à Casa Civil para resolver isso, se fica como assessoramento direto do Governo ou se fica no Ministério da Cidadania. Se ficar no Ministério, que é o que acontece com a maioria dos outros Conselhos, temos que ver também se a proposta de Conselho vai ser a mesma. Isso a gente ainda não sabe, é bem provável que o Conselho ficando dentro do Ministério da Cidadania ele fique parecido com os outros Conselhos que temos como o Conselho Nacional de Assistência Social e os outros Conselhos que são paritários....A gente quer que o Conselho volte não só por essas questões e esse imbróglio da participação dele na CAISAN, mas devido às Conferências e a participação da sociedade nas discussões que nós consideramos como algo importante. Mas também para a produção do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional porque para produzir o plano, que é uma responsabilidade da CAISAN, o CONSEA é necessário porque o plano deve ser pautado pelas diretrizes emanadas pelas Conferências de SAN, chamadas pelo Conselho (P.C.).

As indefinições em relação a CAISAN e ao CONSEA nos anos recentes, também afetaram as ações realizadas no âmbito da Companhia Nacional de Abastecimento

---

<sup>4</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/D10713.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10713.htm)



(Conab), que segundo nosso interlocutor eram instâncias que não só fomentavam um debate mais amplo sobre a insegurança alimentar, como auxiliavam na elaboração mais articulada de ações de médio a longo prazo. Esse processo foi estancado com a “inativação” tanto da CAISAN como do CONSEA, passando a restringir as atividades a ações emergenciais.

A CONAB é uma operadora de políticas, o próprio PAA, que agora virou PAB (Programa Alimenta Brasil), se discute muito a importância do PAA e dessas questões para a questão de ataque a essa questão da insegurança alimentar. Outra, doação de cestas básicas, a CONAB tem uma ação chamada Ação de Doações de Alimentos (ADA), que é para atendimento desses públicos em insegurança alimentar, uma questão emergencial, não uma discussão estrutural. Vem pedido com determinação do Ministério Público e a gente disponibiliza TED. No ano passado foi muito forte o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, teve um TED de 200 milhões. Mas são ações emergenciais, pontuais que incidem no enfrentamento da insegurança alimentar (M.M).

No âmbito do Ministério do Meio Ambiente, a discussão das questões alimentares parece ter ocorrido nos anos recentes mais no contexto de implementação do Projeto Biodiversidade para Alimentação e Nutrição (BFN) em que o Ministério foi o coordenador no Brasil até 2018, tendo deixado alguns legados relevantes, como comenta a entrevistada:

No governo anterior tínhamos uma Secretaria de extrativismo e desenvolvimento rural sustentável, com uma agenda muito forte com agricultores familiares, comunidades tradicionais e extrativistas, mas essa agenda deixou de existir... Um dos focos deste projeto era mostrar a valorização das espécies nativas para a gente ter um processo de conversação delas. Mas com o fim do projeto essas agendas não existem mais, há ainda algumas demandas que surgem em decorrência do trabalho que foi feito no passado. E o projeto trabalhava muito com o triplo fardo da má nutrição, a intenção era de através da biodiversidade incidir sobre as deficiências nutricionais e qualificar a saúde da população combatendo as doenças crônicas não transmissíveis. A grande relevância desse processo é que as pessoas não utilizam e não vão querer conservar o que não conhecem. O projeto teve uma atuação muito propositiva em termos de fomentar essas espécies e os atores que estão no protagonismo da sua produção (O.S.N.C.).

O projeto trabalhou em 3 frentes de ação em especial: 1. A produção de dados nutricionais de espécies nativas com pesquisas em universidades de todo o país gerando dados de micronutrientes até então inexistentes; 2. A influência em políticas públicas para fortalecer a relevância do uso das espécies nativas, em que atuamos com vários Ministérios para contribuir com ações específicas, tal como o PNAN (Ministério da Saúde), o PNAE (Ministério da Educação), a Política de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade - PGPMBio (CONAB), a produção orgânica e o selo da sociobiodiversidade para dar visibilidade aos produtores (Ministério da Agricultura); 3

Aumento de escala e conscientização dos produtos da sociobiodiversidade, desenvolvendo receitas com o auxílio de chefs e produzindo ações complementares (livro de receitas, eventos gastronômicos, etc..) com o intuito de ajudar a divulgar e promover o uso culinário dessas espécies.

No que diz respeito ao Ministério da Saúde, as ações realizadas são no sentido de buscar qualificar a alimentação da população à medida que também se realiza ações de monitoramento e atendimento à população via o Sistema Único de Saúde. Nesse caso, a publicação e a disseminação do Guia Alimentar para a População Brasileira é seguramente um dos destaques positivos. No entanto, o contexto político atual parece ser um grande limitante para a realização de ações mais amplas, conforme explícito na fala de nosso interlocutor:

O primeiro ponto é o Guia Alimentar para a População Brasileira que antes da própria discussão da Sindemia Global já aborda muitos aspectos relacionados aos sistemas alimentares sustentáveis e saudáveis, então toda a perspectiva do guia parte dessa premissa. E é claro, dentro do que é possível, a gente fazer na promoção adequada e saudável da alimentação a gente vem tentando aplicar isso. Inclusive no contexto intersetorial e no que se fala de agricultura orgânica e agroecologia, apesar de não ser o nosso mandato. Na discussão dos sistemas alimentares, naturalmente, no contexto governamental isso é algo maior. Acho que por essa desarticulação que temos vivido, nós estamos com menos espaço do que tínhamos antes e outros atores que tinham uma atuação importante, estão reduzidos também. Então existe certa tensão inclusive de confronto de modelos de sistemas alimentares, o que ficou muito claro no processo da Cúpula de Sistemas Alimentares (N.E.)

Apesar das dificuldades, há um processo interno no Ministério da Saúde de busca de um incentivo e financiamento específico a abordagem da desnutrição alimentar e nutricional que possa ser utilizado na atenção primária à saúde, como uma ação articulada que vá além de identificar a desnutrição incorporando também atividades intersetoriais nos territórios de forma a fomentar um melhor cuidado com as famílias. No que diz respeito ao MAPA, as ações são mais conectadas ao processo de produção de alimentos.

No âmbito da sociedade civil, as organizações atuam de forma distinta na agenda da insegurança alimentar e nutricional. Na ABRASCO, registra-se que é uma discussão muito presente no GT de Nutrição, ainda que o debate mais amplo sobre sistemas alimentares esteja ganhando um espaço muito importante na agenda da organização nos últimos anos. Ressalta-se que as principais lideranças estão muito atentas a este debate e que o debate da obesidade é uma pauta da ABRASCO desde muito antes de sair o relatório da Sindemia Global, seja sua relação com a DCNT, seja sua face do estigma social da obesidade.

Na Conferência Popular de SAN, a agenda é central mais no sentido de criar um espaço de diálogo e articulação entre os distintos atores sociais do campo brasileiro. Nesse caso, se destaca que o cenário político de retrocesso das ações sociais, somado ao contexto emergencial de precariedade da população tem tomada a atenção da organização:

Na Conferência Pop. de SAN, dado o aumento da fome acho que tem uma discussão mais emergencial, que talvez acabe não incluindo um debate tão amplo sobre os aspectos de nutrição como houveram em outros momentos em que o cenário era menos grave. O que a Conferência Popular de San está tentando fazer mas com muita fragilidade devido a desestruturação do CONSEA e todo o desafio que tivemos para retomar essa mobilização de uma outra forma, não institucionalizada, foi em um primeiro momento buscar manter a articulação entre esses diferentes movimentos, atuar de alguma forma buscar realizar a Conferência popular de SAN de forma presencial. Com a pandemia precisamos nos reinventar novamente, buscamos criar diretrizes claras as organizações da sociedade civil que atuam nesta pauta em especial para o enfrentamento da fome que se agrava na pandemia. No final do ano passado criamos um documento de agendas municipais para trabalhar a SAN e neste ano temos buscado incidir sobre as questões estruturais da fome e a ausência do Estado, que é um rompimento de um direito constitucional.(S.M.)

Já na FIAN Brasil existem atualmente três grandes frentes de ação vinculadas ao tema: 1. Acompanhar casos de violação do direito humano à alimentação adequada e saudável; 2. Incidir politicamente seja no legislativo, no judiciário ou ainda nos fóruns internacionais para a promoção dos direitos humanos; 3. Diálogo permanente com a sociedade para fomentar uma cultura da relevância dos direitos humanos, entre os quais se insere o direito humano à alimentação. Destaca-se também que a organização produz a cada dois anos um informe sobre o DHAA em que a insegurança alimentar é obviamente abordada, além de outros materiais que discutem o tema:

A gente tem buscado trazer muitos dados sobre o contexto da fome e da obesidade, do impacto ambiental do sistema alimentar e como isso está conectado a um todo que é um sistema alimentar de base corporativa que viola muitos direitos da população. A gente sempre busca indicar quem sofre mais com os efeitos nocivos dos sistemas alimentares e a gente sempre procura demonstrar como as mulheres são mais afetadas, como mulheres negras são ainda mais afetadas. Porque quando se sobrepõe esses lugares de opressão, também se amplifica a violação de direitos que estes grupos sofrem (B.V.).

A Oxfam Brasil não trabalha com os aspectos de saúde e obesidade, mas atua nos sistemas alimentares, em especial a partir do processo de produção e do papel das empresas enquanto setor privado, no desenho e no contexto do que acontece no campo.

A gente promoveu muito o acúmulo Brasileiro na segurança alimentar e os avanços da sociedade civil, que sempre foram muito relevantes. A gente tem atuado também

de forma a cobrar de grandes empresas que são vulneráveis a cobrança, que tem marcas famosas, buscando incidir sobre práticas de compra e políticas, com o início da cadeia de fornecimento no campo buscando afetar a dinâmica para melhorar as condições em geral, mas principalmente os processos de negociação coletiva para qualificar as condições de renda no campo. Essa atuação tem buscado, por um lado, fortalecer os sindicatos de trabalhadores assalariados, mas também criando maiores laços de proximidade entre os trabalhadores e outros atores que compõem a mesma cadeia (F.G.).

### **3.2 Contribuições para mitigar as mudanças climáticas**

Acredita-se que o Brasil tem pesquisadores de referência no tema das questões climáticas, tendo inclusive inserção internacional e uma relevante contribuição aos processos mobilizados pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). Por exemplo, são citados os nomes de Paulo Eduardo Artaxo Netto (chefe do Departamento de Física Aplicada do Instituto de Física da Universidade Federal de São Paulo), Carlos Afonso Nobre (coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Mudanças Climáticas - INCT) e Mercedes Maria da Cunha Bustamante (Universidade de Brasília e autora do capítulo "Agriculture, Forestry and Other Land Uses" do 6o. Relatório do Working Group 3 - Mitigation, do Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC 2019/2022) como protagonistas no tema com reconhecimento global.

No entanto, os diferentes pesquisadores acreditam que a produção brasileira focada na relação entre mudanças climáticas e sistemas alimentares é ainda um tanto incipiente, requerendo dados mais amplos e mais pesquisas aprofundadas que possam não só discutir os impactos negativos, mas também aportar soluções construtivas. Indica-se que os campos de saber mais fortalecidos são associados às ciências naturais e técnicas, tendo uma perspectiva bastante centrada em alterações ecológicas, na bioeconomia, nas inovações tecnológicas e na implementação de ações atenuadoras dos processos em curso, mais do que em ações propositivas de um novo sistema alimentar. Algumas das falas de nossos interlocutores exemplificam a questão:

Parece que a pauta está ainda mais em uma discussão de como mediar crises e prolongar a vida no planeta, mas não de promover mudanças mais intensas que de fato reduzam ou mitiguem as emissões de gás de efeito estufa em uma outra matriz tecnológica. Possivelmente esse é o debate menos presente no Brasil (G.C.). O Brasil tinha uma projeção internacional importante. No período de 2003 a 2015, o Brasil tinha certo protagonismo com redução de desmatamento, o papel do país na diplomacia internacional era muito ativo durante o período do Celso Amorim. Mas desde a literatura das mudanças climáticas, a ponte com as questões sociais é muito débil...Tanto há uma dificuldade da comunidade da saúde em dialogar mais com as mudanças climáticas, como o contrário também existe. A comunidade das

mudanças climáticas reconhece que há uma relação entre as mudanças climáticas e as desigualdades, os direitos humanos, mas fica por aí. Não se vai mais além de tornar isso mais operacional...Essa ideia de reforçar a agenda social e ambiental se reforçou durante a pandemia. Uma das coisas que temos que ver como vai ficar daqui para frente é como a diplomacia e a cooperação internacional vão reacomodar esses temas, pois estamos em um período de reacomodação e o próximo ano é chave para isso. Nos três grandes eventos que estamos tendo neste ano - a Cúpula dos Sistemas Alimentares, a COP do Clima (COP) e a COP Diversidade - esse diálogo é muito tênue, quando há. (F.A.).

Considerando a produção existente voltada às mudanças climáticas e sistemas alimentares, sugere-se que há um centramento quase que exclusivo em pensar na agroecologia como solução universal. Ainda que seja de alta relevância, esta não dá conta de considerar a amplitude de processos das cadeias, como a distribuição, o processamento e o consumo de alimentos. Os pesquisadores ressaltam ainda que há certo romantismo em apostar em apenas uma via, ou seja, é necessário considerar que a produção em larga escala não será eliminada mesmo a médio prazo e que elaborar processos mais ecológicos neste contexto de produção é não só necessário, mas urgente. Ressalta-se ainda que mesmo no campo da agroecologia, faltam pesquisas realmente centradas em sua contribuição direta (seja positiva ou negativa) com as questões climáticas.

No âmbito das ações de governo, a pauta das mudanças climáticas está ausente das discussões realizadas na CONAB, no Ministério da Cidadania e no Ministério da Saúde. As mudanças climáticas já foram uma pauta muito importante no MMA, tendo inclusive uma secretaria específica para esta agenda. No entanto, no momento parece não haver uma instância atuando com esta pauta. Já no MAPA as mudanças climáticas são consideradas em distintas ações, conforme explica o representante entrevistado:

O Plano ABC, que fomenta a agricultura de baixo carbono, é o primeiro plano setorial construído com a política de mudanças climáticas, ele mobiliza um conjunto de estratégias que buscam combinar a produção agrícola com redução da emissão de gases de efeito estufa. Outro programa é a Carne Carbono Zero que pretende a implementação de sistemas produtivos de pecuária com zero emissão de carbono. Temos também o programa Bioeconomia Brasil Sociobiodiversidade que faz parte de uma agenda de extrativismo, que estava sendo conduzida pelo MMA e agora passou a ser responsabilidade do MAPA. Esse programa tem o objetivo de ampliar a inserção dos agricultores familiares em arranjos de bioeconomia, que entendemos como o uso econômico e sustentável dos recursos da sociobiodiversidade a partir de processos inovadores visando acesso a mercados. Este programa está estruturado em cinco grandes eixos: 1. Apoio às cadeias vinculadas ao extrativismo e da sociobiodiversidade em cadeias que estão muito pouco estruturadas (Ex: o açaí, a castanha, os óleos da Amazônia, o baru, o pequi, pescados, etc..) auxiliamos em todo o processo, desde a parte de gestão dos empreendimentos, aos processos produtivos, a assistência técnica, insumos, desenvolvimento de máquinas e equipamentos, a apresentação dos produtos e a

parte final do mercado; 2. O segundo eixo atua com plantas medicinais, aromáticas e condimentares que é um nicho de mercado que a agricultura familiar pode ocupar mais e onde existe muito valor agregado; 3. Roteiros da Sociobiodiversidade em que se busca uma conexão entre urbano e rural por meio de ações de turismo rural sustentável; 4. Geração de Energias renováveis para a agricultura familiar; 5. Potenciais da agrobiodiversidade brasileira que está conectada aos sistemas agrícolas tradicionais em que a gente está buscando desenvolver uma estrutura institucional que reconheça esses sistemas brasileiros que são geradores de economia e renda. A nossa grande intenção é fomentar sistemas produtivos que mantenham a floresta em pé. Essas comunidades ribeirinhas, extrativistas, indígenas, agricultores familiares já desenvolvem essas atividades há décadas, talvez séculos, mas a gente quer trazer processos mais inovadores, que sejam eficientes e consigam mais escala para que se consiga acessar mercados e gerar mais renda a partir do uso sustentável da sociobiodiversidade (P.M.).

Ressalta-se ainda que no Ministério como um todo existem ações que focam em outras atividades, nem tão centradas na agricultura familiar. No que diz respeito às organizações da sociedade civil, a ABRASCO tem uma tradição muito importante de incidência no tema dos agrotóxicos por meio do GT de Saúde e Meio Ambiente, instância em que se pauta muito a questão de fomento a sistemas alimentares e sustentabilidade. Outra organização que participou do estudo, a Conexsus tem uma forte incidência no tema das mudanças climáticas, sobretudo buscando fortalecer sistemas sustentáveis de produção e desenvolvimento de cadeias de valor que conectam o alimento saudável à sociedade.

O trabalho está ancorado na atuação com negócios comunitários (Associações, cooperativas, etc..) que precisam de apoio para se viabilizar por meio de três grandes eixos principais: 1. A organização dos grupos de agricultores em torno de uma entidade que possa ser mais forte para sua inserção nos mercados; 2. Na segmentação dos mercados, buscando compreender como os agricultores podem qualificar suas formas de produção, inclusive com fornecimento de crédito ou introdução de novas técnicas; 3. Estratégias de construção social de mercados locais, fazendo uma relação mais direta com o consumo. Cerca de 70% do público atual da organização trabalha com os mercados institucionais (PAA e PNAE) e parte dos agricultores está envolvido com produtos comercializados em cadeias longas, tendo empresas âncora (por exemplo, Natura e Wickbold) em que se trabalha na construção de relações éticas e proveitosas entre os produtores e as empresas. No momento, a Conexsus também está desenvolvendo um programa de exportação de alimentos que fazem bem ao clima, com foco em fomentar a agregação de valor às comunidades produtoras por meio de rotas que reconhecem a origem social e ambiental dos produtos. Apesar da organização ter surgido com o propósito de fomentar a sociobiodiversidade na Amazônia, atualmente trabalha em nível



nacional. Dado o contexto da pandemia da COVID-19, montaram uma linha de crédito emergencial para agricultores em que 85 organizações estão sendo beneficiadas.

### **3.3 O fomento de órgãos financiadores de pesquisa no país para ampliação do conhecimento sobre a Sindemia Global**

Há consenso de que o cenário atual de fomento à pesquisa é altamente debilitado, sendo muito aquém do necessário para abordar temas tão urgentes e complexos, a fala a seguir ilustra claramente a questão:

Nós não temos um desaparecimento completo de Capes e CNPQ, não temos recursos nem para pesquisa básica. Basta dizer que o Lattes ainda está fora do ar. É lamentável, estamos em uma situação terrível, o gasto com ciência e tecnologia no Brasil não chega a nem 0,5% do PIB. Mesmo em São Paulo, que é um estado tradicionalmente com recursos mais robustos, temos visto um desvio completo de finalidade dos recursos da FAPESP para financiar empresas que não tem nenhuma ligação com o sistema de produção de conhecimento, são oportunidades de marketing. Mesmo o BNDES teve um desvio de fundos que poderiam ser colocados na pesquisa, então estamos anos luz longe do que precisamos ter! (B.W.)

Os pesquisadores entrevistados mencionam que ainda que a valorização da pesquisa nunca foi tida como uma prioridade nacional, houve nas décadas recentes aportes importantes nas áreas da segurança alimentar e das mudanças climáticas. Entre os exemplos citados estão o edital CNPq – NEXUS, o Programa FAPESP de Pesquisa sobre Mudanças Climáticas Globais, os aportes para a formação de núcleos de agroecologia, apoio à construção de redes de pesquisadores e eventos, entre outras. Enfatiza-se que as pesquisas atuais nessas áreas têm sido muito mais um esforço dos pesquisadores que atuam nas temáticas, do que uma agenda prioritária do governo para amparo e qualificação dos saberes. Para além da ampliação dos recursos, problematiza-se novamente a necessidade de uma perspectiva mais sistêmica e multidisciplinar dos editais lançados. Uma das entrevistadas chama a atenção também para a necessidade de adaptação de conceitos e temas com os recursos disponíveis, em suas palavras:

Com o rótulo da sindemia global não temos, mas eu acho que a agenda dos ODS foi uma impulsionadora do debate sobre sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis, também da década para a ação para a nutrição, e até mesmo do debate da sindemia global. A agenda 2030 é reconhecida pelas agências de fomento, ela aparece como diretriz orientadora da produção de estudos, isso está dado. Seja para financiamento de pesquisa, seja para a eleição de trabalhos ou áreas de prioridades. Só que isso pressupõe que a comunidade acadêmica também tenha esse reconhecimento, interpretação e apropriação da agenda 2030, que acho que para alguns grupos isso pode acontecer e para outros não. Dentro do contexto

que vivemos de limitação orçamentária, a Agenda 2030 abre possibilidade para o debate da zoonose global e da segurança alimentar saudável e sustentável (J.P.).

#### **4. Os Sistemas Alimentares Brasileiros: discutindo os resultados da revisão da Literatura**

Durante as entrevistas, uma síntese dos resultados da revisão de literatura foi lida, de acordo com o tema de maior incidência do entrevistado em questão. Entre todos os entrevistados, não ocorreu nenhum questionamento dos resultados publicados na revisão da literatura. Portanto as intervenções foram no sentido de fortalecer determinados argumentos ou ainda de complementar os dados aportando elementos não descritos. Os resultados são apresentados conforme as dimensões de que deram base à estrutura de análise da revisão de literatura, a saber: negócios, abastecimento e demanda, ecológico, saúde e governança. Uma seção complementar foi adicionada para tratar da interconexão entre as questões de gênero e Segurança alimentar, um tema de interesse na revisão da literatura, porém com resultados pouco expressivos.

##### **4.1 Dimensão dos negócios**

Diferentes atores problematizam que a perspectiva dicotomizada sobre a produção agrícola que impera no país desde os tempos coloniais não contribui para que tenhamos avanços efetivos nessa dimensão, visto que segue apartando distintas realidades e acirrando desigualdades ao promover uma ideia de que temos que escolher entre agronegócio vs agroecologia ou agricultura patronal e de escala versus agricultura familiar de médio a pequeno porte.

Desde sempre a gente teve essa suposta contradição ou pelo menos um conflito em relação ao que o país adotou como prioritário na sua produção agrícola e temos claramente que o agronegócio e as commodities são priorizadas tanto em termos de política agrícola, quanto em apoio, pesquisa...E a parte que está diretamente ligada a segurança alimentar que é essencialmente a produção da agricultura familiar que é quem coloca alimento mesmo na mesa dos brasileiros - a mandioca, arroz, feijão, leite, as hortaliças. Mas eu acho que eles não são excludentes, a gente não deve enxergar como uma coisa ou outra. Acho que existe espaço para as duas e nas políticas que a gente trabalhou nos últimos 15 anos foi claramente possível ver que temos espaço para as duas vertentes (P.M.).

Nesse sentido, há que se problematizar que boa parte da agricultura familiar está associada à produção convencional e a cadeias do agronegócio. Por outro lado, a

produção em escala tem uma contribuição relevante ao país em termos financeiros, sendo um recurso estratégico na economia brasileira.

Tem muito pequeno produtor que produz frango, porco, essas pessoas não podem ser nossos inimigos, temos que dialogar com essas pessoas. O problema não é o agronegócio e a exportação, porque demonizamos uma parcela tão pequena e que é estratégica. Mas o que está errado: a monocultura, a forma de produção, o impacto ambiental que causa, o desmatamento, essas questões precisam ser resolvidas - temos que tirar as maçãs podres do cesto, mas não colocar o cesto inteiro fora (S.S.)

Outro elemento a ser considerado é o quanto o sistema alimentar brasileiro hegemônico, baseado na agricultura em escala e protagonizado pelo setor privado acaba influenciando e ou até mesmo determinando as condições de vida da população rural.

Quem é a maior compradora de leite individual no Brasil? É a Nestlé! Essas são empresas muito grandes e por isso estão influenciando a geografia do campo ao estabelecer como as suas cadeias vão funcionar...Se eles têm cadeias focadas só na grande agricultura, eles estão privilegiando um certo modelo. E mesmo se a gente não questionasse esse modelo, como garantir que no mínimo não tenha uma política de danos? Dentro da grande agricultura, do latifúndio, o que está acontecendo em termos de degradação ambiental, direitos humanos, trabalhistas, impactos nas comunidades do entorno, conflitos por terra? Então essas questões têm que ser olhadas com a visão mínima de não causar danos, de garantir que certas coisas não aconteçam. A situação dos assalariados rurais tem muito a ver com a situação da agricultura familiar, porque muitos eram agricultores familiares e deixaram de ser, seus pais eram, eles não têm condições de produzir ou não tem terra. e, a gente tem uma economia de mercado, o agronegócio recebe um monte de subsídio, um monte de isenção fiscal, explora a mão de obra em uma escala e em condições ruins e o resto do setor privado só contrata dele. Então a agricultura familiar não tem condições de sobreviver do lado, ela desiste e vai embora... Nós acabamos de testemunhar uma situação no norte do Mato Grosso em que todo mundo saiu dos assentamentos do Incra e virou já tudo arrendado e virou tudo soja agora. A gente defende, mas tem que ter um olhar sensível, porque é difícil para caramba sobreviver no campo plantando. É engraçado, no setor de energia elétrica a gente tem uma visão, um plano de 50 anos para a matriz elétrica do país, mas para a agricultura a gente não tem (F.G.).

Nesse sentido, os atores ressaltam que um processo efetivo de transição dos sistemas alimentares é um projeto de longo prazo, que deve considerar de forma paralela medidas de redução dos danos causados pela produção em larga escala e ações que facilitem a expansão das cadeias alimentares territorializadas protagonizadas pela agricultura familiar. No primeiro ponto, é necessário considerar a morosidade e precariedade do cumprimento legal de direitos sociais e trabalhistas no campo:

Quando a CLT foi criada os trabalhadores rurais não foram incluídos, então mesmo em um processo em que se buscou modernizar as relações e criar uma garantia de direitos sociais e políticos no país, ali você excluiu o rural. Depois, nos anos de 1970, se começa a regular as relações de trabalho no rural, mas paralelo a um processo de modernização do campo via grande agricultura, com o Estado

entrando com investimento pesado em infraestrutura e muito crédito tentando viabilizar o grande, porque o pequeno nunca fez parte desse modelo de agricultura. Mas essas tensões todas permaneceram e a gente nunca conseguiu ter uma visão em comum para o país sobre o que a gente quer sobre a produção de alimentos, quem dirá ter uma visão que seja sustentável, inclusiva, com um modelo justo. No assalariamento rural, os salários são baixíssimos e pela natureza de safra a renda anual é muito baixa para esses trabalhadores. Essas pessoas em geral estão entre os 20% mais pobres do país, mas elas têm emprego, durante uma parte do ano. E na outra parte, sobrevivem com muito pouco, fazendo bico aqui e ali, sempre tem alguém aposentado que ancora a família, impressionante o papel que a aposentadoria tem no campo (F.G.).

Deveríamos na verdade ter tributação das relações de trabalho, aplicar as regras da lei para o trabalhador rural - que não é o que ocorre em muitas fazendas. As áreas de desmatamento frequentemente coincidem com áreas de trabalho análogo ao escravo, trabalho rural sem direitos. Aplicação da legislação ambiental, de forma que o cara que não faz a coisa certa, sua atividade vai se tornar economicamente inviável e paga para quem faz a coisa certa. Se nós fizermos o tema de casa, preservarmos nossas áreas naturais, pararmos com o desmatamento, preservarmos as populações indígenas e produzirmos alimentos de qualidade teremos recursos internacionais para indenizar essas populações e aos poucos as laranjas podres no cesto do agronegócio serão depuradas (S.S.).

Os danos ambientais também precisam ser reconhecidos e mitigados, com o Estado atuando como fiscalizador ativo de irregularidades, com a aplicação do arcabouço legal já existente, mas também desenvolvendo novos parâmetros que forcem os produtores a se engajar em práticas mais sustentáveis. Nesse sentido, a recomendação dos entrevistados é a inclusão dos custos das externalidades sociais e ambientais na produção, fazendo com que as ações predatórias se tornem economicamente inviáveis.

A mensagem atual da política agrícola é que desmatar, predar vale a pena, o bandido não está sendo penalizado. Quem tem que provar no país que seu produto é orgânico é o agricultor - é o cara que produz orgânico que tem que colocar um selo no seu produto, o que é um absurdo porque quem paga por isso é ele, isso custa caro e encarece o produto. (S.S.)

Outro elemento é os mecanismos de comando e controle, tal como a aplicação legal com fiscalização efetiva porque gera ajuste de comportamento ao longo da cadeia, então precisamos inculir uma racionalidade econômica orientada pelos melhores padrões internacionais. É preciso criar uma agenda que possa arregaçar as condições internas do setor patronal para criar fissuras nesse bloco (F.A.)

Em parte, esse processo deve considerar uma intensa reestruturação da política de investimentos agrícolas, de forma a equacionar de forma mais equitativa o repasse de recursos, fomentando formas de produção mais justas e sustentáveis em todo o sistema, com progressiva priorização da produção diretamente vinculada ao abastecimento alimentar da população.

A gente precisa equilibrar as disparidades entre o agronegócio e a agricultura familiar. Faltam subsídios, faltam acesso a créditos, falta talvez mais políticas públicas que fortaleçam essa cadeia dos produtos da agricultura familiar (P.M.).

A maneira como o agronegócio tem sido apoiado mesmo nas gestões de Lula e Dilma mostram para a gente o paradoxo de termos o MDA e o MAPA, o que eram os recursos de cada um, e isso foi agudizado agora. Essa noção de Brasil como celeiro do mundo. Então essa lógica de se pensar na produção muito mais fomentando commodities do que no consumo interno, segurança a soberania alimentar nacional é hoje o nosso grande desafio. Porque temos uma lógica, uma concepção de sistema alimentares no Brasil completamente antagônica ao que precisamos para termos sistemas sustentáveis e caminhos virtuosos para esse processo (R.I.).

O PRONAF coloca 30 e tantos bilhões na economia para fomentar a agricultura e os levantamentos que nós temos indicam que menos de 2% vai para a produção sustentável, mesmo considerando todas as linhas como Pronaf agroecologia, Pronaf florestas, etc... E cerca de 80% do crédito rural está sendo direcionado para a pecuária e grãos, então essa é a produção que está sendo bonificada. Então uma ênfase que temos que trabalhar é como a gente organiza o direcionamento da política agrícola e cria critérios socioambientais que possam nortear o crédito rural em todos os seus programas e linhas de ação, sendo obedecidas pelo Ministério da Agricultura, Ministério da Economia e Banco Central (P.C.).

Aqui vale mencionar que o processo de financeirização do sistema alimentar vai muito além da estrutura estatal, tendo atualmente uma força expressiva de capitais privados. Nesse sentido, o papel do Estado estaria em criar mecanismos de controle para o monopólio cooperativo dos diferentes ativos (terra, recursos, insumos, etc..) por meio de maior fiscalização, taxação ou ainda legislação que coloque limites seja em termos de expansão territorial de propriedades com gestão corporativa, seja em criação de mecanismos de controle dos processos de financeirização e compra de dívidas.

Hoje em dia, a maior parte dos investimentos do mundo vem dos fundos de pensão daqueles que administram as aposentadorias dos trabalhadores. Como você tem juros muito baixos, até negativos, principalmente nos países europeus, então esses fundos de investimento acabam procurando uma carteira de investimentos que possa inclusive recuperar as perdas financeiras desde a crise de 2008. Como muitas aplicações perderam muito nessa crise, eles começam a diversificar o seu portfólio de investimentos principalmente naqueles que começam a se valorizar porque tem um lastro mais seguro, oscila menos que são justamente as commodities agrícolas que vem se valorizando e os investimentos em terras agrícolas. Então esses fundos começam a investir na cadeia agrícola, daí você os cinco maiores fundos que têm participação nessa cadeia são o Black Rock, o Vanguard, o State Street Corporation, o Fidelity e o Capital Group, todos dos Estados Unidos. Eles investem em empresas de sementes e agrotóxicos, fora também investem em terras. Então você tem realmente uma integração vertical da cadeia por atores financeiros dos fundos de investimentos, que é a maior disponibilidade de liquidez hoje, vem desses fundos e também essa integração entre os atores da cadeia - as empresas de sementes vêm sendo adquiridas pelas empresas de agrotóxicos e vem concentrando cada vez mais. O Brasil, por exemplo, há 15-20 anos já perdeu suas empresas produtoras de milho, não tem mais empresas nacionais no melhoramento do milho. E isso acontece em todas as etapas da cadeia, os fertilizantes sintéticos que tem como base nitrogênio, fósforo e potássio que vem da mineração, então para você extrair o NPK você precisa

também uma integração da mineração. Nós estamos tendo um aumento das unidades produtivas geridas por corporações e por pessoas jurídicas, muito mais do que pessoas físicas. Então estamos tendo esse fenômeno de cada vez mais corporações operarem fazendas em larga escala para exportação de commodities nos países em desenvolvimento, seja adquirindo terras diretamente, seja investindo em ações de empresas nacionais, ou seja, ainda com a aquisição de debêntures ou títulos de dívida (P.L.).

Para além do investimento de recursos financeiros na produção, um das entrevistadas também chama a necessidade de se facilitar as condições de infra-estrutura e distribuição logística nas cadeias territorializadas

Os custos de estruturação das cadeias, de escoamento e logística são muito altos mesmo nas cadeias territorializadas, então essa é uma etapa importante de se considerar seja para qualificar a dinâmica, rever os preços finais dos alimentos e o retorno financeiro aos agricultores (P.C.).

A definição política do valor da nossa biodiversidade e o desenvolvimento de pesquisas que auxiliam a potencializar os produtos da sociobiodiversidade em todas as suas etapas (produção, processamento, consumo) também é colocado como uma questão essencial.

Eu acho que é necessário uma decisão do Estado brasileiro de fato olhar para a sua biodiversidade, olhar para o potencial de uso dos seus recursos naturais e entender isso como uma decisão de Estado que precisa ser levada a sério, fomentado.... A gente precisa mudar muito a forma como o Estado brasileiro investe em pesquisa e desenvolvimento para que a gente tenha efetivamente a mudança desse patamar do uso da nossa biodiversidade que hoje é muito rústico, não tem escala, a qualidade é ruim... Hoje nós somos uma potência mundial em commodities porque o Estado decidiu investir nisso! nós criamos a 40-50 anos atrás uma empresa brasileira de pesquisa agropecuária que foi apoiada durante muito tempo e com muito recurso para desenvolver isso, pesquisa e desenvolvimento de soja, milho, algodão, de recursos genéticos, de carne, de leite, e por isso hoje a gente é essa potência no agronegócio. Se lá atrás nós tivemos criado também uma empresa brasileira de biodiversidade - uma EMBRABIO nós teríamos hoje um patamar absolutamente diferente. a gente teria talvez esse uso da nossa biodiversidade, com esse potencial que o mundo reconhece, a gente teria isso muito mais significativo do que o próprio agronegócio em si (P.M.).

#### 4.2 Dimensão do abastecimento e demanda

No que diz respeito às questões que afetam o abastecimento e a demanda dos alimentos, os atores chamam a atenção para o contexto estrutural de desigualdade social que historicamente vivemos no país, sendo um elemento que deve ser considerado em qualquer processo. Nesse sentido, é frisada a responsabilidade do Estado para a garantia



dos direitos humanos básicos descritos na constituição nacional, não só incidindo sobre os fatores condicionantes da pobreza e da precariedade social, mas dando real assistência a populações em vulnerabilidade.

Temos uma situação de desemprego que é estrutural que leva a um maior contingente de pessoas sem renda, ainda assim mesmo os nossos desempregados não deveriam passar fome. Isso é chocante no Brasil, é o país do agronegócio, é o país da agricultura abundante, o país do crescimento recorde de alimentos produzidos, mas também é um país onde a fome está aumentando exponencialmente (S.S.)

Realmente o nosso problema não é produção de alimentos, é acesso. Tem uma massa grande de pessoas que não tem condições de acesso e dependem de programas públicos de abastecimento como PNAE, PAA e outros programas que poderiam até ser aperfeiçoados.

Assim, reforça-se o papel do Estado em garantir a alimentação da população que não tem condições de acesso a alimentos, por meio de programas específicos, mas também considerando a qualidade e não apenas quantidade.

O consumo de alta renda acaba influenciando o consumo de baixa renda. O pobre no Brasil emula hábitos de consumo do consumidor mais rico. Como isso acontece? Ele não tem capacidade de consumir um produto top, então ele consome um produto de segunda linha no padrão daquele que é consumido pelo consumidor rico e ele é penalizado duplamente. Primeiro porque está consumindo um produto industrializado que muitas vezes não tem nada a ver com a cultura, com o padrão de consumo regional e cultural dele. E em segundo porque ele está consumindo um produto de má qualidade que é uma imitação do produto de boa qualidade. Então essa questão sobre a distribuição do abastecimento em si, é uma questão básica para a gente reorientar o sistema alimentar como um todo. Porque os desafios que se colocavam de produzir, que eram os desafios da revolução verde, foram atingidos. É possível alimentar toda a população do planeta com o padrão de produção que temos hoje, então o grande desafio que temos agora é garantir uma alimentação mais saudável, mais equilibrada que vai por sua vez refletir lá atrás no sistema de produção (B.W.)

Nesse sentido, as indicações da seção anterior sobre ações que incidam na melhoria das condições de vida e de renda da população são reforçadas, como o papel da tributação em facilitar a produção de alimentos nocivos ou saudáveis.

Então para garantir uma alimentação saudável tem que dar mais renda para o consumidor, melhorar o salário mínimo, precisa ter emprego e mais um monte de coisas. Porque na Europa funciona e no Brasil não, porque a renda do europeu é 10 vezes maior do que a do Brasileiro. Criar um sistema tributário que penalize os produtos ultraprocessados e que fazem mal à saúde, eles têm que pagar mais imposto do que o alimento in natura. Porque apesar do que às vezes se diz de que o produto in natura não paga imposto, isso não é verdade, o produto in natura paga imposto em vários lugares, então temos que penalizar o alimento ruim e tentar equilibrar o jogo de alguma forma E a última é que temos que ter um sistema de regulamentação de preços no Brasil, não é possível que aumente o preço na bolsa

de Nova York e a coitada da dona de casa tem que pagar mais caro pelo óleo de soja. Nós sempre tivemos um sistema de regulamentação de preços no Brasil via estoques reguladores e isso tudo foi abandonado derrepente em nome do neoliberalismo (B.W.).

A atuação do estado como regulador dos preços, criando mecanismos que garantam a acessibilidade dos alimentos de base também é ressaltada pelos entrevistados. A CONAB realiza o monitoramento de frutas e hortaliças disponíveis nas Ceasas, tendo um cadastro de 117 frutas e 133 hortaliças é mantido com dados de preços, de quantidade e origem o que facilita os processos de rastreabilidade dos produtos.

Nessa temática a gente consegue contribuir bastante com essa parte do mercado, inclusive quando começou a pandemia, a gente criou aqui um comitê de crise, onde a gente está até hoje e uma das demandas era o monitoramento do abastecimento na Ceasa, então semanalmente a gente monitora riscos de ruptura de abastecimento. Teve até um momento que os caminhoneiros estavam falando que alguns municípios tentaram barrar caminhoneiros, houve uma diminuição grande na circulação, lá em abril, maio do ano passado, e desde aquele momento a gente vem monitorando o abastecimento dentro das Ceasas, sobre o risco de ruptura ou não. Indiretamente chega na questão dos varejistas, dos preços do produto, a gente tem um debate que a gente está fazendo muito forte, mas avançamos menos do que gostaríamos que é a questão da inflação dos alimentos. A gente tem aqui alguns econométricos, que trabalham com modelo, para tentar ver se a gente consegue prever essas inflações dos alimentos. A gente notou que existe e é claro e notório que existe uma inflação dos alimentos pegando, em função inclusive daquilo que a gente estava falando, dos estoques, e questões estruturais, que eu chamo assim, da macroeconomia, dólar, câmbio flutuante, essas coisas todas aí, e também incentiva a exportação. Por exemplo, a gente vem batendo recordes após recordes, mês após mês, de exportação de frutas, a gente monitora isso no nosso boletim, mês a mês, e no primeiro semestre de 2021 teve um aumento de quase 60% da exportação de frutas. São alimentos saudáveis que estão saindo para fora do Brasil. Com a retomada de alguns processos econômicos na Europa, que é o principal destino, produtos que são reconhecidamente de qualidade estão indo embora, incentivados por uma alta forte do dólar, Essa questão da desigualdade, do salário, da renda da população influencia diretamente no consumo desses produtos monitorados que a gente tem na Ceasa (M.M.).

O entrevistado alerta que apesar do cadastro, a falta de funcionários que possam atuar na análise dos dados faz com em boa medida esse monitoramento tenha seu uso muito aquém do potencial que permite. Outro elemento que o entrevistado destaca é que apesar de termos um arcabouço legal que orienta a formação de estoque de forma a controlar a inflação do preço dos alimentos, a estrutura burocrática e a priorização política (ou não) é fundamental para que tais ações sejam realizadas no âmbito da CONAB.

Sobre a questão dos estoques, é bom que se diga por que e como que se forma estoque. Por que simplesmente o governo não vai e compra esse milho e já coloca no estoque?" Porque assim, para fazer compra, e eu estou dando o exemplo do milho, mas qualquer produto que vai estoque segue a mesma linha, a gente compra porque o preço de mercado está abaixo do preço mínimo, isso é patente, para fazer compra de produtos, para fazer estoque de produtos, o preço de mercado tem que

estar abaixo do preço mínimo. Então a gente tem um preço mínimo estabelecido, para todos os produtos da pauta da PGP, que é a Política de Garantia de Preço Mínimo, e para a pauta da PGPMBio, que são os produtos da sociobiodiversidade. Para a agricultura familiar, o grupo gestor do PAA tinha os preços de referência, não é preço mínimo, é preço de referência. Para fazer a compra, para fazer a aquisição, o governo vende contratos de opção para as pessoas, se o preço estiver abaixo, eles executam o contrato e entregam o produto e recebem o valor. Se eles não quiserem executar esse contrato, beleza, é como um seguro que eles compram, mas também é uma maneira de fazer estoque. A gente só faz isso, a Conab só pode autorizar, se o preço mínimo estiver abaixo. Em vários momentos do governo Dilma, principalmente, no primeiro e no segundo governo Dilma, os preços estavam abaixo, os preços de mercado estavam abaixo do preço mínimo e inúmeras vezes a Conab fez notas técnicas dizendo "oh, dá para comprar, vamos formar estoque..." só que não, porque a política econômica dos governos anteriores também tinha uma nuance fortemente liberal, eles criaram, por exemplo, o CIEP, que era um conselho de discussão que todas essas compras tinham que passar pelo CIEP. E o CIEP quem era? Banco Central, Ministério da Economia, Mapa e Ministério do Planejamento. Quem estava no Ministério do Planejamento, Mapa, Ministério da Economia e Banco Central. E eles não queriam fazer estoque, "Deixa que o mercado se normalize", diziam. Então nunca se conseguiu fazer estoque em função dessa lei. Não teve, de um determinado momento para cá, não teve condições de fazer estoque. Quando se teve, inclusive nos governos anteriores, não se quis fazer, por uma opção meramente política de não fazer estoque. E aí pode colocar arroz, milho, feijão, produtos processados como a farinha. E depois, quando se precisava, não se tinha condições legais de fazer. Então, o estoque é bem complicado. Mas quem está certo? Os liberais que acham que o mercado tem que regular, ou os mais estatizantes, que acham que o estado tem que ter estoque? O estado pode ter estoque, mas tem que ter condição (M.M.).

Retomando a questão das CEASAs, outro entrevistado destaca que estes instrumentos públicos foram altamente precarizados nas décadas recentes, perdendo a relevância que tinham, um processo que pode ser recuperado caso haja vontade política.

As CEASAs se tornaram obsoletas, isso fica claro pelo volume de produtos comercializado de qualquer que está estagnado há mais de 10 anos. Qualquer CEASA que você observa está estagnada e elas estão se redirecionando para alguns mercados específicos. Se elas faziam um papel do atacado como um todo, hoje não é mais assim, muitas CEASAs se voltaram para o varejo em si, tem agora sacolão, varejão, grupos de compras, Então temos que repensar o papel das CEASAs, se faz algum sentido ainda, o que na minha opinião, faz de uma maneira que seja muito atrelada às políticas públicas no sistema de distribuição. E aí quando você vai querer discutir o papel dos supermercados e atacarejos entra essa discussão com a CEASAs e as centrais de distribuição que poderiam se transformar em um espaço avançado da agricultura familiar e dos produtos locais na distribuição de alimentos frescos ou com mínimo processamento, em contraposição aos supermercados e atacarejos. Mas isso não é uma ação unilateral que vai acontecer porque a gente está querendo, temos que mudar também a forma de consumir das pessoas (B.W.).

Um elemento novo que complementa um dos resultados da revisão da literatura em relação ao monopólio no varejo alimentar em especial chama atenção de que a ação dos atacarejos é mais nociva do que dos supermercados, fornecendo um alimento de baixa

qualidade e sob o domínio de empresas não alimentares, mas que buscam expandir seus mercados.

Eu vejo com muita preocupação a perda de densidade dos próprios supermercados hoje em direção aos atacarejos. Os atacarejos hoje estão crescendo de uma forma enorme inclusive canibalizando o trabalho dos supermercados, é um aprofundamento em um modelo de consumo de produtos industrializados, comida junk e nós temos que questionar esse modelo. E agora nós temos até o avanço de lojas que eram de outros setores, por exemplo a entrada de lojas como as americanas comprando a rede Natural da Terra, que é uma rede de hortifruti que atua no sudeste. Isso lembra o movimento da Amazon que comprou a Whole Foods que é uma grande rede de produtos naturais e integrais, o mesmo o Alibaba faz na China. A Magazine Luiza também entrou com tudo (B.W.)

Nesse processo, é fundamental a estruturação de mecanismos de controle, seja via medidas tributárias ou maior fiscalização dos produtos comercializados. O tema das perdas e desperdícios de alimentos também é enfatizado, seja como forma de abastecer com alimentos populações carentes como reduzir o impacto ambiental. O representante da CONAB destaca que a mitigação das perdas é uma área em que muitos avanços foram feitos, inclusive com investimentos de pesquisa para qualificar as formas corretas de transporte e armazenagem de alimentos sob a jurisdição do governo. Já o representante da academia traz a recomendação de marcos legais que possam incentivar e facilitar a redistribuição de alimentos pelo setor privado.

#### 4.3 Dimensão ecológica

Na dimensão ecológica há um grande consenso de que há uma necessidade emergencial de se implementar formas de produção mais ecológicas, ainda que outras etapas da cadeia produtiva também requerem atenção. A preservação das áreas de nativas em nossos biomas é seguramente um ponto prioritário, mencionado por distintos atores.

A primeira questão que a gente tem que priorizar é a diminuição do desmatamento, porque hoje não faz sentido você abrir mais áreas para a produção agrícola sabendo que já existem tantas áreas abertas que estão degradadas ou que foram abandonadas. Depois, nas áreas que já estão em processo de produção temos que encaminhar uma agricultura muito mais sustentável, mais voltada para aspectos qualitativos do que quantitativos. E começar a colocar nessa conta as externalidades - os impactos ambientais da produção e da poluição (B.M).

A fala reforça elementos já mencionados na dimensão dos negócios sobre a necessidade de aplicação rigorosa da legislação ambiental, com a criação de novos

parâmetros que cerceiam os produtores poluidores a novas práticas. Também é importante fomentar processos de incentivo a práticas mais ecológicas, não só ofertando preços prêmios, mas mobilizando processos que desenvolvem uma economia sustentável.

Uma parte da comunidade que vai discutir a Sindemia, quando entra uma discussão do como por exemplo da bioeconomia, que é super controversa porque pode ser qualquer coisa, tanto é que já está sendo apropriada pelo agro, as pessoas ao invés de disputar o conceito acabam dizendo “não isso é para esverdear o capitalismo, criar oportunidade para o capital e etc. Na minha opinião pessoal, isso vira uma profecia que se auto-cumpra. Porque quando se abdica de disputar conceitos, arenas e recursos ele acaba sendo apropriado por quem está disposto a fazer isso. Então a grande dificuldade que a gente tem é de mostrar que uma outra agenda que não é das commodities ou da produção convencional do gado e da soja, que consigamos mostrar uma alternativa para isso que as pessoas comuns, o cidadão possa reconhecer esse outro caminho. Então nós temos nas décadas recentes uma dificuldade de repactuar o modelo econômico para além do agro na produção primária... Há uma parte do setor progressista brasileiro que tem uma visão quase antieconômica dos problemas, porque se você fala em mercado ou competitividade você já é taxado de liberal, capitalista. E não pode ser assim! Nós temos que mostrar que dá para ser competitivo com conservação ambiental, dá para ser competitivo com inclusão social (F.A.).

Além da bioeconomia, os entrevistados comentam os Pagamentos por Serviços Ambientais como estratégias relevantes a serem disputadas, tendo claras salvaguardas sociais e ambientais. Considerando o processo de expansão do mercado de orgânicos, dois entrevistados problematizam em que medida essa produção é realmente sustentável a longo prazo, seja em termos ambientais seja em termos sociais, em especial no que diz respeito a preservação e manutenção de saberes e modos de vida de comunidades tradicionais.

As commodities são altamente dependentes de insumos externos às propriedades seja do petróleo, seja dos adubos químicos, então em termos de produção a gente pode questionar muito a sustentabilidade desse sistema. Hoje a gente tem inclusive soja orgânica, mas por exemplo Blairo Maggi pode ser um grande produtor de soja orgânica mas é absolutamente distante do conceito de agroecológico. Ele é orgânico, mas dentro da lógica da preservação dos recursos naturais não existe. São grandes extensões de terra em que ele adota os procedimentos que o classificam como orgânico, mas é uma monocultura de grande extensão (P.M.).

Na Amazônia, o açaí é extrativista. Então todo o açaí que a gente consome, saiu de um produtor extrativista que entrou na floresta, catou aqui, passou para um atravessador, alguém processou aquilo, agregou valor e vendeu. Mas o produto ganhou escala, deixou de ser uma segurança alimentar do ribeirinho e passou a ser um produto de sorveteria de São Paulo e de exportação. Aí começou a introdução de médios e grandes de sistema de produção via o cultivo do açaí, com sistemas irrigados. Daí a população entende que está comendo um alimento saudável e ele é um alimento saudável, o açaí segue sendo uma fonte importantíssima de proteína vegetal. E aí, eu te pergunto, qual é o lugar do extrativista nisso? O que vai acontecer com ele daqui a dez anos se a gente seguir expandido sistemas de cultivo de açaí? Ele pode ser certificado, entra em todos os critérios de mercado sustentável até, mas como fica a relação social? Será que isso vai levar a exclusão

ou a extinção dos extrativistas? Esse é um debate forte em algumas cadeias e na agenda de orgânicos que precisamos considerar (P.C.).

Uma fala similar que problematiza a inserção das empresas e a alteração da lógica da produção com vistas a beneficiar o setor privado traz o caso das sementes e dos agrotóxicos.

Ao longo da década de 60 para frente, com bastante subsídio dos países e principalmente com a cooperação norte-americana, desde a década de 1970, as empresas transnacionais acabam se instalando nos países da América do sul e começam a adquirir empresas de sementes e também de agrotóxicos. Tanto para produzir aqui e colocar o pacote da revolução verde para impulsionar a produção aqui como para importação dos inputs como as empresas de maquinário agrícola. De 1986 a 2008 com a aplicação das leis de propriedade intelectual sobre semente e agrotóxicos, a semente acaba sendo selecionada cada vez mais para se adaptar à modernização conservadora no campo. Se altera o pé das plantas, o tamanho das sementes para se adaptar ao maquinário, aos tratores, à colheitadeira. Então ao invés de você ir realizando o melhoramento da biodiversidade agrícola de acordo com o paladar, os usos, os costumes e o conteúdo nutricional dos alimentos, eles acabam sendo selecionados cada vez mais para as necessidades da cadeia industrial dessas corporações que começam a lucrar com a venda desses inputs para as fazendas (P.L.).

A entrevistada chama a atenção para o fato de não termos mais empresas brasileiras no mercado de sementes, um contexto que foi sendo construído pela participação do Brasil em acordos de comércio internacional.

Hoje com a aplicação de propriedade intelectual, patentes sobre inserções genéticas pelo TRIPS (Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio) da OMC que foi aprovado em 1994 junto com a OMC e qualquer país que fizesse parte da Organização compulsoriamente tem que assinar esse tratado. E um dos artigos autoriza então a aplicação de propriedade intelectual de patentes ou da lei de cultivares sobre os transgênicos que era proibido até então. Todos os membros da OMC têm que assinar esse tratado e modificar suas leis nacionais para se adaptarem a ele. Isso acaba induzindo uma integração vertical sobre a cadeia e uma erosão genética. A gente tem dados de que 50% do mercado mundial de sementes em 2018 é controlado por três corporações: Bayer-Monsanto, a Corteva (ex DowDuPont) e a ChemChina Syngenta (P.L.).

Além de indicar uma falta de soberania em um recurso essencial para a produção de alimentos, acaba por colocar em risco as variedades nativas que são preservadas e melhoradas pelo trabalho dos agricultores familiares, sendo estas as mais indicadas para combater as alterações climáticas.

A nossa lei de propriedade industrial foi alterada em 1997, a lei Brasileira de propriedade industrial proíbe a aplicação de patentes sobre formas de vida, exceto



os produtos e processos transgênicos e a carta de patentes no Brasil pode chegar a 20 anos. E para os processos que não são transgênicos, mas que tem um melhoramento convencional também tem possibilidade de aplicação de propriedade intelectual a partir da União Internacional para a Proteção das Obtenções Vegetais (UPOV). Essa união não é uma convenção internacional multilateral, é uma união de melhoristas de grandes empresas e laboratórios que produzem sementes e formaram em União privada ainda em 1968 e assinaram esse documento falando que qualquer nova semente que seja diferente de uma semente já existente ele é passível de aplicação de uma propriedade intelectual que eles chamam de certificado de cultivares que equivale a planta como um todo, que deve ser homogênea e estável. E isso é muito interessante, porque uma semente só é homogênea e estável se ela for tratada quimicamente para manter aquelas características, porque no geral a semente vai mudando suas características de acordo com o solo, com o clima que é a principal característica das sementes locais ou crioulas manejadas e melhoradas a campo pelos agricultores todos os anos. É por isso que o IPCC recomenda que quando a gente vai fazer políticas de adaptação da agricultura à crise climática seja considerado o financiamento das sementes crioulas porque elas se adaptam às secas, ao stress hídrico, aos solos, etc (P.L.).

De forma complementar, inclui-se a preocupação de que as mudanças climáticas tendem também a afetar o desenvolvimento das plantas, reduzindo a qualidade nutricional dos alimentos em respostas ao stress climático.

Uma preocupação que a gente tem é que as mudanças climáticas tendem a reduzir a qualidade nutricional do que é produzido, porque como uma resposta fisiológica das plantas você acaba tendo uma produção de alimento com menor qualidade nutricional, o que afeta a segurança alimentar (B.M.).

Portanto, as mudanças climáticas teriam repercussões na saúde da população ao alterar a qualidade dos alimentos. Porém, de forma paradoxal, um dos caminhos para a mitigação das mudanças climáticas é justamente a alteração dos padrões de dieta de forma a reduzir a demanda de carne e grãos dado ao alto impacto ambiental que geram.

Dentro da agropecuária a gente tem as medidas de mitigação que vem do sistema de produção - a forma como a gente planta, produz alimentos, distribui, a quantidade de energia necessária para chegar ao supermercado, etc.. E tem um conjunto de medidas que vem do lado da demanda, nesse caso, uma que é importante mas tem uma enorme sensibilidade que é a mudança da dieta que é onde se faz essa interface com as questões da nutrição, porque os modelos colocam que a redução do consumo de proteína animal, não de uma forma geral, mas naqueles países em que isso já é feito em excesso - o que está se colocando não é partir para uma dieta vegana ou vegetariana, é manter uma dieta saudável em que você possa incluir proteína animal mas que você tenha uma demanda menor sobre o setor de produção. Porque a produção da carne além de estar associada a emissão do metano pelo gado bovino principalmente, você demanda terra para a produção de grãos que vão depois virar ração de suínos, aves, etc..(B.M.)

Conforme descrito na dimensão do anterior, o representante do governo ter trazido de forma destacada as ações do Plano ABC mobilizado pelo MAPA como uma importante atuação em prol da mitigação das emissões de gás de efeito estufa pela agropecuária. No

entanto, outra entrevistada corrobora os resultados indicados na literatura de que o ressalta que o Plano ABC demorou a ser implementado e que as informações do monitoramento não estão claras e adequadas, sendo suas ações incipientes frente ao tamanho do impacto atual.

O Brasil deu passos importantes, mas depois não seguiu. Foi um dos primeiros países a ter uma política nacional (de mudanças climáticas) aprovada pela presidência da república, estabeleceu os planos setoriais de mitigação, mas hoje isso tudo parece que não existem. Os planos eram de 2010 a 2020, venceram, alguns continuam como o ABC, mas sem aumento da 1ª para a segunda fase e os outros planos a gente nem ouve falar. O marco legal está lá, não foi revogado, porém não está sendo implementado. E o problema do Plano ABC é que ele é uma gotinha quando você compara com o plano SAFRA e a agricultura que ele apoia. Se não me engano, o plano ABC é equivalente a 2% do investimento do plano SAFRA, a hora em que a gente tiver uma inversão nos valores e o plano ABC tenha o recurso que o plano safra tem, aí sim a gente conseguiria fazer a virada (B.M).

Por fim, comenta-se a necessidade de pesquisas que permitam um maior conhecimento do potencial dos nossos biomas, seja em variedades alimentícias, seja em termos medicinais ou outros usos.

Outro aspecto importante é que o Brasil tem uma mega diversidade, nós temos biomas extremamente diversos e uma preocupação que temos é justamente em relação ao empobrecimento e a homogeneização da dieta - a valorização dos produtos sazonais, regionais, tradicionais e a expansão da possibilidade de uso dessa biodiversidade como fonte de alimentos, é um seguro que o Brasil tem (B.M).

#### 4.4 Dimensão da saúde

É importante considerar que a interconexão dos processos que ocorrem no sistema alimentar, fazem com que os problemas de uma dimensão afetem diretamente as demais, assim a desigualdade social e a falta de uma política clara de abastecimento que priorize as necessidades sociais da população afetam a saúde dos indivíduos, nas palavras das entrevistadas.

O problema atual da desnutrição está muito mais relacionado a questões anteriores à alimentação, as más condições de vida, a pobreza, a precariedade social, as questões do abastecimento do que elementos clássicos e vinculados à saúde. Assim, o debate da desnutrição no Brasil precisa ser atualizado, porque os fatores condicionantes agora são diferentes. Os idosos atualmente são um grupo específico com vulnerabilidades nutricionais que precisam ser consideradas e em breve vão sair os resultados do Estudo Nacional de Alimentação e Nutrição Infantil (ENANI)<sup>5</sup>, em que são divulgadas análises antropométricas que vão indicar a

---

<sup>5</sup> <https://enani.nutricao.ufrj.br/index.php/pagina-exemplo/>

situação atual de desnutrição e obesidade infantil no país. Mas os dados de 2019 indicavam uma diminuição da anemia e da deficiência de vitamina A (R.I.).

Um componente fundamental para compreender o impacto disso e desses componentes no sistema alimentar sobre tanto a insegurança alimentar na expressão da fome, como na desnutrição da obesidade, é olhar o espaço do abastecimento. Esse me parece que é um espaço pouco observado e a gente tem estudado o quanto ele é fundamental na composição de ambientes alimentares. E o que significa essa determinação ambiental que se expressa nas práticas alimentares? No fundo é a conexão do indivíduo com o sistema alimentar! E essa conexão do indivíduo com o sistema alimentar ela não vai se dar só pelos modelos de produção e processamento de alimentos, ela também se dá pelos modelos de abastecimento nos diferentes contexto sociais. E acho que esse é um componente que mesmo em momentos muito efetivos e mais efervescentes da produção de respostas de políticas públicas, no sentido da promoção da segurança alimentar, a gente evoluiu pouco. Precisamos pensar modelos de abastecimento que possibilitem o cidadão desenvolver suas práticas alimentares em um ambiente que seja mais promotor da saúde (J.P.).

Nesse sentido, vale ressaltar que a maioria dos entrevistados menciona o PNAE como um programa completo, que atua desde o fomento a processos adequados de produção à criação de um ambiente alimentar promotor de práticas de consumo saudáveis. Os entrevistados também ressaltam a necessidade de que o programa fosse ampliado e qualificado. No entanto, nos anos recentes, manter a política ativa já tem sido um desafio frente às ameaças de fragilização do programa em relação à sua concepção original.

A mudança da normativa do PNAE, quando ela introduz a compra da agricultura familiar, acho que é uma experiência muito rica brasileira e que precede o debate da sindemia global, das dietas alimentares e sustentáveis que está sendo feita na agenda global. Essa mudança já apontava para essa articulação entre produção não hegemônica, criar canais de comercialização, pensar um ambiente alimentar escolar mais promotor da saúde. Essa é uma experiência brasileira muito inovadora, então a gente precisa persistir e melhorar esse marco regulador. Infelizmente a gente teve um retrocesso também com essa aprovação recente de tornar obrigatória a compra de produtos lácteos que foi feita no Congresso. Isso desvirtua o pensar do que foi feito da identidade regional, da produção local, da autonomia das pessoas, dos sujeitos nos territórios para definir o que vai ser a alimentação escolar. Isso cria brechas de imposição de grupos econômicos que representam determinados alimentos. De certa forma isso sempre ocorreu, essa pressão! Mas a gente achou que o PNAE tinha uma certa proteção e aí mais uma vez é assustador ver o poder público tão permeável às mudanças das normativas que a gente tinha (J.P.).

O representante de governo também traz a preocupação com o contexto político atual, indicando que há um cerceamento de muitas ações.

Na medida da nossa impossibilidade de ações devido ao contexto macro político que temos no momento, seja no Ministério da Saúde, seja nos outros órgãos do governo federal, a gente vem trabalhando em uma perspectiva de geração de evidências. Por exemplo, os últimos editais de pesquisa que lançamos eram focados na economia da saúde justamente buscando a partir de um olhar de ambientes alimentares uma base de apoio, de instrumentos de convencimento de advocacy para poder implementar ações, de forma a ter dados específicos do

impacto dessas políticas para confrontar com aquilo que é o dado da própria indústria. Pensamos em uma linha de Análise de Impacto Regulatório (AIR). Tem análises de quanto certos processos podem custar em termos de empregos ou custos à indústria, mas nunca se contabiliza os custos do SUS e os próprios custos econômicos da doença, porque uma população doente produz menos e isso impacta inclusive indicadores macro econômicos e quizá em última instância até uma redução do PIB (N.E.).

Nesse sentido, o que o entrevistado busca destacar é que dado o contexto de retrocesso na garantia de direitos sociais e a postura refratária do governo a ações de cunho progressista, uma abordagem econômica que discuta os custos de uma população adoecida tem sido a estratégia mobilizada por funcionários do Ministério da Saúde para poder avançar algumas pautas. O entrevistado complementa ainda falando da relevância da atuação da sociedade civil para auxiliar a contenção do lobby da indústria nos processos de tomada de decisão pública.

Tem várias instituições muito ativas e é muito importante que elas entrem porque nós temos essa guerra de narrativas, principalmente com as mudanças internas de gestão, é preciso ter essa face da academia com as evidências, que são trazidas também pelas ONGs para confrontar as instituições privadas como a ABIA que estão sempre em cima dos gestores. E se os gestores em questão não tem uma apropriação sobre a saúde, a gente tem um risco ainda maior (N.E.).

Outros dois pontos são levantados nesta dimensão em relação aos alimentos e seu impacto na saúde. O primeiro, problematiza a questão do custo de uma alimentação saudável, mas chamando a atenção para que se olhe de forma mais ampla, não buscando meramente a redução de preços, mas sim a melhoria das condições de vida da população.

Na verdade parece um paradoxo, que o produto que é fresco, em natura, que tem pouco processamento custe mais caro do que o produto que tem mais processamento, então menos tecnologia deveria ser mais valorizado do que o que tem mais tecnologia, é algo curioso. O que a gente quer não é fazer com que o produtor possa produzir cada vez mais a preço mais barato, o que a gente quer é que o consumidor tenha mais renda para consumir. A gente não pode culpabilizar os indivíduos, nem o consumidor que está buscando se alimentar com a renda que tem e nem o agricultor familiar que não pode ter um ônus com seu trabalho (B.W.).

Em relação a questão do preços dos alimentos in natura versus ultraprocessados, uma das entrevistadas menciona um estudo<sup>6</sup> que indica que no Brasil, em seu conjunto, os alimentos ultraprocessados ainda não são mais econômicos do que os alimentos saudáveis, se considerarmos não só frutas e verduras, mas também os alimentos minimamente processados como arroz, feijão, farinhas. Mas a projeção do estudo indica que em poucos anos a situação se consolidará de uma forma realmente desfavorável a

---

<sup>6</sup> O estudo original pode ser acessado no link: [doi:10.1017/S1368980019003586](https://doi.org/10.1017/S1368980019003586)

alimentos saudáveis, a relevância de se considerar esses resultados é que apesar de muitos países já terem uma situação bastante delicada nesse sentido, nós ainda estamos em um cenário mais favorável, ainda que ações urgentes sejam necessárias para rever as tendências desse quadro. Por fim, discute-se a necessidade de considerar uma legislação sanitária mais inclusiva aos agricultores familiares, que permita uma renda digna, mas que também fomente processos de produção de alimentos saudáveis.

Considerar a questão de que a agregação de valor é um elemento importante quando em termos econômicos para os agricultores, então é importante pensar em como que os processos de agroindustrialização e processamento dos produtos da agricultura familiar podem ser economicamente viáveis sem se tornarem excessivamente processados e nocivos à saúde (P.C.).

#### 4.5 Dimensão da governança

Na dimensão da governança, foram aportados informações relevantes, pouco detalhadas na revisão da literatura e em muitos casos, conectadas ao cenário político atual. Um primeira problematização é que a inativação do CONSEA também acarretou na suspensão da realização das Conferências populares de SAN, que eram um foro altamente relevante para assegurar os mecanismos de participação social na condução da política de SAN, seja diretamente pelas representações que o Conselho mobilizada, mas também de forma menos institucional pelos debates que ocorriam que facilitam o processo de controle social, avaliação das políticas e a execução de ações em parceria com as organizações da sociedade civil que ocorria por meio de redes de atores enraizados nos territórios. Nesse sentido, uma reflexão importante é de que a construção de políticas e marcos legais se tornam insuficientes frente à ação política dos gestores.

É assustador pensar que dependendo da conjuntura política, mesmo um direito constitucional que estava assegurado, e que para não violá-lo e para produzir respostas de políticas públicas que se dariam por meio de um sistema de segurança alimentar e nutricional, e isso foi tão facilmente desmontado no âmbito federal quando você tem uma emenda constitucional que simplesmente extingue o CONSEA, deixa a CAISAN em *stand by* a 2 anos e meio que não existe a estrutura da CAISAN. Muitas das respostas, das soluções que você disse na questão anterior, isso tudo depende de você ter um espaço de articulação intersetorial. Se você não tiver esse espaço fica muito difícil porque essa estrutura é muito ensimesmada e se você não tiver espaços de governança que nos forcem a um debate intersetorial e instrumentos de planejamento plurianual, que forcem metas intersetoriais, que forcem essa articulação. Porque se você não tiver isso é ingenuidade achar que isso vai acontecer simplesmente como um reconhecimento da intersetorialidade como um componente chave das políticas públicas, você tem que ter canais indutores para isso (J.P.).

Ao mesmo tempo, as entrevistadas problematizam a complexidade de implementação do arcabouço político construído, seja em uma perspectiva de apropriação da sociedade e do Estado, seja em sua materialização nos territórios.

Eu acho que a gente teve toda essa construção, esse arcabouço que institucionaliza e fortalece a Segurança alimentar, esclarece conceitos, diretrizes e princípios. Mas ao mesmo tempo teve uma fragilidade, talvez uma falha nos sistemas de monitoramento da SAN. Foi muito importante construir esse processo, é muito importante o DHAA ser um direito na constituição, mas como eu efetivamente organizo isso no território? Como a sociedade usufrui desse direito? Então teria uma etapa posterior ou de continuidade desse arcabouço que foi construído. O que eu percebi é que mudou o governo e se desestruturou muito! E infelizmente, muitas ações já eram fragilizadas porque eram uma pauta. A minha impressão era de que essas ações eram uma política de governo e não uma política de Estado. E agora, quem está aqui tem o desafio de tornar essas questões uma política de Estado, entende? (P.C.)

O desenho do SISAN com os diferentes atores, as intersetorialidades e as diferentes pautas possivelmente foi nossa maior conquista. Acho que não tem local no mundo que tenha conseguido realizar algo com a complexidade e integração que fizemos aqui. Mas um ponto a considerar, é que acho que fomos muito burocráticos em algumas questões como a ideia de que todos os estados e municípios precisam ter câmaras intersetoriais, conselhos e planos, acho que valeria um olhar de revisão desses mecanismos porquê mesmos em uma conjuntura favorável era muito difícil construir essa estrutura, fazendo com que a adesão ao sistema se torne essa complexa e às vezes inóspita aos gestores locais (S.M.).

Nesse sentido, a representante do governo complementa a fala anterior ao descrever os desafios que percebe no entendimento dos gestores sobre como funciona a estrutura de financiamento da política de SAN na articulação de distintas ações.

Agora a gente está na produção do MapaSan, indo para a 4ª edição. Finalizamos os questionários para subir para a plataforma, então a publicação é ou no final desse ano ou no início do ano que vem porque depende de um sistema para subir esse questionário. Daí o que a gente percebe é que quando a gente recolhe as informações do mapeamento, por exemplo, a parte orçamentária que fica muito dependente do governo federal, eles não conseguem identificar que o orçamento da SAN é o orçamento que está no Bolsa família, é o orçamento que do PAA, o orçamento do PNAE, etc.. Então para os gestores é muito difícil entender que tem que considerar todos os orçamentos e eles não sabem às vezes discernir o que é próprio da segurança alimentar, seja para aumentar as mobilizações ou para aumentar o nível de adesão do município ao SISAN. Acaba que às vezes parece que não é nada! Então fica dependendo da gente, do Ministério passar recurso para eles fazerem mobilização, para contratar uma consultoria para auxiliar na construção do plano, o estado depende do nosso recursos para coletar informações no território para poder construir o seu plano, então tudo realmente depende muito do governo federal (P.C.).

Portanto, é necessário pensar estruturas que permitam maior capilaridade e autonomia do governo federal. Ou seja, corrobora os resultados indicados na revisão de literatura sobre o papel das ações estaduais e municipais como instâncias que devem ser



mais valorizadas, seja no sentido de poder ter uma soberania política sobre os territórios independente do governo federal, seja como espaços de inovação política.

Sobre o papel dos municípios, antes da gente ter essa pujança nacional que a gente teve dos anos 2000 para cá, na verdade foram os espaços locais que foram laboratórios para criação de políticas alimentares e para todo o debate de segurança alimentar e nutricional. Na década de 1980 que era uma época de crise alimentar e de abastecimento, com inflação dos alimentos e os governos mais progressistas se desafiaram naquele momento a refletir sobre segurança alimentar. O governo do Paraná criou em 1982 a Secretaria estadual de abastecimento que continua até hoje e em 1986 foi criada a secretaria municipal de abastecimento em Curitiba. Em parte, processos muito influenciados por agrônomos da Federação dos estudantes de Agronomia no Brasil, que participaram dos encontros da agricultura alternativa, que tinha um núcleo muito forte no Paraná. Fruto da crise dos anos 80 a gente também vai ter a prefeitura municipal de Santos, Santo André, as experiências de Porto Alegre e 1993 em Belo Horizonte. Então várias das ações que serviram de inspiração no âmbito nacional vieram dos espaços locais, onde foram ativas e testadas. E essa experiência de ter testado no âmbito municipal e estadual, quando fomos para o nacional, esquecemos na instância municipal. Agora temos um movimento de retorno ao local, mas também agora influenciado pela literatura internacional porque de 2006 em diante vem o debate da urbanização, as cidades super urbanas e como você alimenta esses espaços? Então o internacional volta a dar espaço às cidades e acho que isso vem repercutindo no Brasil. E concordo com você de que esse talvez seja um bom espaço de caldeirão para experimentos (G.C.).

Outro tema fortemente mencionado é a questão da ação corporativa e a influência do setor privado nas ações do Estado.

A literatura brasileira avançou bastante sobre as relações de movimentos sociais e estado, não como uma cooptação ou apropriação, mas como formas que legitimam e favorecem a construção de políticas mas de uma outra maneira. E se fechou um pouco o olhar para essas outras formas que são apropriação privada do Estado ou de uma influência muito forte das organizações privadas no controle do Estado. Então aqui temos uma lacuna expressiva como você comentou, o lobby do setor dos agrotóxicos, das grandes empresas, da indústria alimentícia e das organizações mais clássicas que nós temos no espaço rural - CNA, UDR, Aprosoja, entre outras. No início dos anos 2000, a configuração política que a gente teve permitiu que quem estava envolvido com agricultura familiar, agroecologia e SAN estivesse no MDA e MDS canalizando suas reivindicações. A indústria alimentar e o agronegócio estavam no MAPA e enquanto havia recursos para estes dois espaços, eles foram caminhando, embora houvesse disputas, não eram acirradas. Elas se tornam mais acirradas quando sai o Censo em 2009 e se inicia uma disputa sobre alimentação, e fica a questão: quem alimenta o Brasil? Esse processo vai ganhando força e se soma à crise econômica de 2011 porque se enxuga os recursos do Estado e aí começa uma disputa por recursos públicos. Então, se inicia uma disputa primeiramente interna do Estado sobre estes blocos. E acho que o lançamento do Guia Alimentar em 2014, somado às discussões do CONSEA de comida de verdade, da agricultura familiar que alimenta o campo e a cidade que estavam no auge. Isso começa a despertar o setor do agronegócio e da indústria alimentar para fazer uma disputa mais ampla na sociedade que é sobre o saudável, quem alimenta de fato o brasileiro e como alimenta. Com eles conquistando o Estado, a gente vai para um outro nível de disputa. Se tem uma intensificação da disputa na sociedade e por isso se intensifica as campanhas do "Agro é pop, agro é tech" com disputas na mídia e até na alimentação escolar. Esse movimento que

temos agora, por exemplo, das mães do agro, disputando a alimentação escolar, o que é saudável e até disputar os espaços de participação social, a ponto de ocupar o CONSEA. Essa é um pouco a minha interpretação! Estamos em um momento de forte disputa na sociedade sobre essas dimensões (G.C.).

Por fim, outro entrevistado reflete sobre a governança no âmbito das questões ambientais e climáticas, reforçando a necessidade de uma atualização do arcabouço legal brasileiro.

A arquitetura da governança ambiental do Brasil envelheceu. É uma estrutura que em boa medida foi criada nos anos 80, então já se passaram aí 40 anos, precisamos fazer uma profunda revisão da estrutura porque ela não dá mais conta da complexidade que vivemos atualmente. Hoje nós temos uma relevância muito maior de atores não governamentais na gestão ambiental. Não é à toa que sempre que as pessoas vão falar sobre de onde podem vir critérios mais duros de responsabilidade socioambiental, muita gente menciona o setor financeiro. Porque se o setor financeiro topa criar critérios mais rígidos eles obrigam os atores da cadeia a se adequarem...Clima é uma questão global, então temos um jogo de atores que não existiam antes e o sistema tem que ser repensado para ser mais efetivo e mais ágil. (F.A.)

#### 4.6 Gênero e Segurança alimentar

As questões de gênero e segurança alimentar haviam aparecido com resultados tímidos na revisão de literatura. No entanto, o tema foi abordado por diferentes entrevistadas e considerando o machismo uma questão estrutural da sociedade que acaba por fragilizar as mulheres como um grupo social, seja por um lado haver um processo de restrição de acesso a bens econômicos e serviços essenciais (educação, saúde, terra, etc.), seja por que estas sofrem com uma cultura de responsabilização excessiva dos trabalhos de cuidado.

O Relatório da Oxfam indica que mulheres e meninas ao redor do mundo dedicam 12,5 bilhões de horas, todos os dias, ao trabalho de cuidado não remunerado, que equivale a uma contribuição de pelo menos US \$10,8 trilhões por ano à economia global. As mulheres e as meninas correspondem a  $\frac{2}{3}$  da força de trabalho envolvido com cuidado, sendo ainda maior quando se considerar interseccionalidades com raça e etnia. Então quem fica com esse trabalho precarizado de cuidado são mulheres e meninas pobres no mundo inteiro. Então a gente precisa compreender a interdependência dos seres humanos como um tema político e desvincular essa ideia do cuidado como uma função das mulheres (B.V.).

Tem dados no mundo inteiro sobre as desigualdades no orçamento familiar. É importante a gente falar sobre a divisão de gênero no trabalho, essa ideia de que a mulher é a responsável principal e não a única da provisão de alimentos. É importante reconhecer e visibilizar essa assimetria (R.M.).

Uma entrevistada, que é especialista no tema, alerta que apesar de ser um tema bastante reconhecido, faltam dados de pesquisas sejam de cunho social, econômico ou

ainda que sobre o impacto diferenciado que políticas públicas possam ter nesse público, pois para se incidir sobre a realidade é importante conhecê-la. Os dados também são relevantes para gerar um processo de conscientização mais amplo na sociedade. Nesse sentido, ainda que algumas políticas de SAN tenham buscado incidir sobre a questão, foram programas pontuais que requeriam melhoria nas suas diretrizes de implementação, bem como uma perspectiva mais transversal de ação por parte do Estado.

Tem algumas ações pontuais, que já estão sendo trabalhadas, como por exemplo, a questão de mulheres na priorização das políticas públicas, pegar os dados do PAA de 2019, 2020, mais de 70% das fornecedoras eram agricultoras familiares, porque foi muito claramente uma orientação dos fóruns de governo para priorizar organizações geridas e de maiorias de mulheres, não é? Eu acho que a política pública pode fazer esse tipo de ação, ela tem que fazer esse tipo de ação, de um direcionamento por prioridade. Mas tem que ter cuidado porque veio um processo de priorização, mas não era claro, dizia "Prioridades: assentamentos, mulheres, povos e comunidades tradicionais", prioridade, mas e aí? Só depois que acabou o dinheiro é que a gente colocou um rank, se tiver de 90 a 100% de mulheres ganha 10 pontos, de 60 a 70% de mulheres ganha 8, se tiver de 60 a 50% ganha 6, se não tiver 50% ganha 0. Assim a gente começou a fazer para vários outros públicos, e aí teve um direcionamento para a política (M.M.).

Mesmo nos planos de SAN que tínhamos, eram algumas ações pensando em mulheres vinculadas a água, sementes, mas nunca foi uma questão transversal. A gente estava começando a ensaiar como incluir as mulheres nas políticas públicas (B.V.).

Mas um elemento interessante problematizado por outras duas entrevistas se refere a necessidade de um olhar muito cuidadoso no planejamento das políticas públicas de forma a não se reforçar condições de desigualdade ou estereótipos sobre o papel social das mulheres.

Porque a gente tem que cuidar para não fazer políticas públicas que reforcem essa responsabilização excessiva nas mulheres. Porque se você condiciona um repasse de recurso, de alguma forma você está fortalecendo o papel dessa mulher como responsável perante a família e isso mantém esse ciclo de sobrecarga. A gente tem que pensar a política pública com cuidado para gerar uma transformação social mais efetiva (M.R.).

Nesse sentido, um ponto essencial relacionado ao sistema alimentar seria a criação de ações que auxiliem a fomentar que a responsabilidade da alimentação deve ser de todos que compõem o núcleo familiar. O tema pode ser inclusive tratado a partir das diretrizes do Guia Alimentar para a População Brasileira, não apenas no sentido de divulgar formas de preparo de alimentos, mas com um olhar mais profundo sobre a relevância da alimentação e a necessidade de apropriação social dos conhecimentos e práticas em torno do se alimentar. Outro elemento a ser considerado é a complexidade do

tema, que vai além de se pensar em recursos materiais e serviços, mas envolve processos subjetivos e culturais que se materializam de forma a agravar restrições.

As mulheres também têm um papel importante no que a gente chama de processo alimentar que vai desde a concepção dos alimentos, a troca, a preparação e o consumo, elas têm um papel fundamental, seja no urbano ou no rural, mas são muito invisibilizadas. E em termos de justiça fiscal no Brasil, hoje as mulheres negras são as que mais pagam tributos. Isso impacta então no acesso à alimentação, às subjetividades dessas mulheres e a violência que elas sofrem (B.V.).

## **5. Reflexões sobre o contexto contemporâneo**

Essa seção aporta elementos que eram impossíveis de serem abordados na revisão de literatura, pois tratam de uma interpretação do cenário atual, seja considerando os efeitos da pandemia da COVID-19 na segurança alimentar da população, seja realizando uma leitura do contexto político mais amplo vivido no país e da reação da sociedade civil. De forma complementar, uma seção é dedicada a identificar quem são os atores protagonistas de agendas vinculadas aos sistemas alimentares brasileiros.

### **5.1 A COVID-19 e a insegurança alimentar da população**

Ainda que a revisão de literatura tenha trabalhado com um período amplo (2011 a 2021), o material coletado não foi suficiente para registrar os impactos da pandemia da COVID-19, vivida no Brasil desde fevereiro de 2020. Essa crise que segue ativa tem se caracterizado não só como um problema sanitário, mas têm provocado um agravamento de processos de precariedade social. Entre estes processos, diferentes pesquisas identificaram um processo de aumento da insegurança alimentar, das quais destacamos o “Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil” produzido pela Rede Penssan (2021) e a pesquisa “Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil de Galindo et al. (2021). Nesse sentido, o tema também fez parte das reflexões trazidas pelos convidados nas entrevistas, sendo o primeiro ponto de destaque a evidência de que houve não só um aumento da população em insegurança alimentar, mas também a constatação de piora no padrão alimentar da população como um todo.

Em todos os lares houve uma redução no consumo de alimentos saudáveis, todos! Mas nos lares que já estavam em insegurança alimentar antes da pandemia essa

redução foi no dobro em todos os alimentos. Por exemplo, a gente tem 44% de redução do consumo da carne, 40% de frutas e queijos, 36% de frutas e hortaliças como uma média geral durante a pandemia. Mas se a gente dividir os lares entre os que já estavam em insegurança alimentar e os que não estavam antes da pandemia, a porcentagem chega a 85% de redução dos alimentos saudáveis nos domicílios que estavam inseguros e de 7-15% nos domicílios que estavam seguros. Teve o aumento de produtos não saudáveis, mas os domicílios que já estavam inseguros tiveram redução também nestes alimentos. Então, a alimentação saudável realmente não é igualmente acessível à população (M.R.).

O tema da desigualdade social estrutural no país já foi abordado em outras seções, mas dado o contexto vivido pela pandemia conjunto a inação do Estado traz um cenário de fragilidade com repercussões que precisam ser acompanhadas, pois podem ter efeitos de médio a longo prazo conforme relata a entrevistada.

A pandemia e as incertezas da ação política do Estado como forma de contrapor, de amortecer os impactos da pandemia aumentam a ideia de insegurança. Porque se antes da pandemia a gente já tinha questões de crise econômica, de desemprego e a insegurança afetando uma parte da população, com a pandemia essa sensação de incerteza se generaliza e se perpetua no tempo então é importante capturar as questões de insegurança alimentar leve porque pode ser que a pessoas não está sentido a experiência da fome, mas há um espectro associada a ela..Então vimos um aumento geral da insegurança alimentar, porque 6 em cada 10 domicílios estavam tendo que lidar com a situação de não ter o que comer até o final do mês. Esse dado é muito alto! E essa média de 6 em dez aumenta muito quando você olha as diferentes regiões do Brasil, vendo as diferenças de gênero, a cor do responsável do domicílio, se é apenas um ou são dois responsáveis, se tem crianças de até quatro anos ou adolescentes...Esses dados fortalecem o entendimento de que para se construir um sistema alimentar justo, é preciso olhar para esses tipos de desigualdade (M.C.R.).

Nesse sentido, o representante do Ministério da Saúde comenta que há internamente um esforço da equipe em qualificar os instrumentos de monitoramento a partir dos equipamentos do sistema único de saúde.

A gente está buscando articular essas ações, principalmente na parte que é do Bolsa Família, pensando justamente que é uma questão de determinação social logo. Portanto, demanda uma ação que é da saúde mas uma articulação com os equipamentos sociais, os setores como a educação para trabalhar essa questão além do que é responsabilidade da saúde que é trabalhar especificamente no componente de desnutrição infantil. Existe até uma discussão interna no momento de incorporação de um instrumento simplificado de medição da Insan na própria atenção primária, a ser trabalhada com as equipes da saúde da família em articulação com outros setores (N.E.).

## 5.2 Percepções sobre o cenário político atual e os desafios para a sociedade civil

Entre todos os entrevistados, inclusive os representantes de governo, há um consenso de que o cenário político atual é de grande retrocesso, seja no sentido de garantia de direitos básicos, seja de impulsionamento de uma agenda de governo que

fomente o acirramento das desigualdades sociais, impactos ambientais e um processo abertamente favorável ao setor privado em detrimento do interesse público.

Nosso cenário é de retrocesso galopante das conquistas alcançadas e que trouxeram para a gente alguma perspectiva de ciclo virtuoso. Nós tivemos muitas experiências positivas, mas hoje temos um cenário de desmonte e de ameaça ao que permanece, com um profundo investimento em processos que deveriam ser freados. Por exemplo, essa liberação de agrotóxicos, em plena pandemia. Estar exportando arroz sem ter esse alimento garantido para a nossa população. Então isso indica que questões muito elementares como garantir o alimento básico da população não estão no radar dos tomadores de decisão. O que dirá da pauta de se pensar em um sistema sustentável. Quem está no comando promove uma lógica antagônica à sustentabilidade e à saudabilidade (R.I.).

O cenário atual é muito triste, muito de terra arrasada. Se a gente tivesse entrado nessa pandemia com os mecanismos de SAN que tínhamos, descentralizados, teríamos um cenário muito diferente do atual. Acho que o que se mantém mais ou menos é o PNAE, ainda que com perdas significativas e reais. A assistência técnica rural foi praticamente esvaziada. E uma das coisas mais graves que estamos vivendo é o desmonte da categoria da agricultura familiar, essa homogeneização da ideia da agricultura como uma categoria específica. Isso tem sérios impactos seja para a renda dos agricultores, seja para a produção de alimentos saudáveis (S.M.).

Importante destacar que os representantes de governos que participaram das entrevistas eram em todos os casos funcionários públicos, com longa atuação no governo federal. Portanto, em todos os casos as opiniões compartilhadas carregavam não a experiência de atuação no setor público com governantes de diferentes mandatos, mas também a consciência de como a ação pública se torna plástica de acordo com a gestão em questão. Também ressalta-se a preocupação destes funcionários em avançar pautas em suas respectivas pastas, considerando o cenário atual.

Nesse cenário a gente conseguir reativar a CAISAN é muito importante, ainda que com um número menor de Ministérios. Mas aqui vale fazer uma análise que antes a gente tinha mais de 20 Ministérios, agora estamos com 9 Ministérios. Diminui um pouco a discussão, mas a gente ganha em outros pontos como ter mais agilidade para fazer as reuniões, é mais fácil ter quorum e fazer aprovações. Então considerando o cenário político atual a gente conseguir ter esse decreto publicado, eu acho que foi um grande ganho para a SAN. E entendo que para determinados segmentos não foi tão interessante essa reativação porque mudou, mas está lá o plano, está lá os comitês técnicos. Antes os comitês técnicos eram livres, mas agora tem uma limitação de 3. Mas fazendo uma análise mais técnica, antes nós tínhamos 15 Comitês técnicos, então era um processo de difícil monitoramento, a construção, a realização das reuniões. Mesmo com o limite de três, a gente pode fazer grupos de trabalho, porque o decreto não impede isso. Então nesse cenário, este decreto poderia não sair. Então é relevante e eu ainda acredito que a gente vai conseguir a regularização do CONSEA (P.C.).

Outro representante do governo dá destaque ao papel dos organismos internacionais no auxílio para impulsionamento de agendas mais progressistas, indicando



que a pressão de acordos já assinados ou ainda pressão da política externa ajuda de alguma maneira a ação dos funcionários.

Os organismos internacionais têm sido muito relevantes nessas agendas positivas, ressaltando a atuação da OPAS, da FAO porque estão atuando na defesa dessas agendas não só no Brasil, mas em termos internacionais, principalmente na América Latina. Tem coisas que a gente segue atuando, mas é por causa dessas agendas que geram uma pressão para dar alguma resposta (N.E.).

No que diz respeito à atuação da sociedade civil no país, os entrevistados ressaltam que temos muitas pessoas em diferentes frentes e muitas ações de solidariedade, que buscam manter a coerência e a sustentabilidade mesmo em contexto de crise. Em especial, no contexto de pandemia: *“Brava gente Brasileira! Temos uma sociedade civil viva, atuante”* (R.I.). No entanto, os diferentes entrevistados ressaltam que há um grande contexto de fragilidade para reação e ação frente às adversidades vividas pela população, que também incidem na ação dos movimentos sociais. Nesse sentido, a necessidade de uma maior articulação entre os distintos atores do sistema alimentar e suas agendas é a recomendação consensual entre os entrevistados.

Um grande desafio que temos é a fragmentação, a dificuldade de ações de convergência mais amplas articulando setores distintos e incidindo sobre diferentes temáticas de forma sistêmica e sistemática. A articulação da produção e consumo segue muito apartada, em especial após a inativação do CONSEA, precisamos aproximar as ações e os atores que estão protagonizando ações nestas frentes (R.I.).

Eu vejo muito fragilizadas as organizações em termos gerais para dar conta do desafio que temos, a força do agro com a indústria de alimentos é um embate muito desproporcional seja de mobilização de pessoas, de comunicação ou de influência política. Precisamos de capacitação, financiamento e estudos para poder avançar. Essa incidência das mães do agro, atuando nas escolas é muito grave e absurdo. E a gente atua, mas com agendas muito distintas. Por exemplo, sinto que existe uma maior facilidade das nutricionistas incorporarem o debate da agroecologia por exemplo, do que os movimentos sociais do campo integrarem em sua ação a perspectiva da desnutrição. Ainda que o tema da Comida de Verdade ganhou muita expressão, ajudando essa integração porque foi uma expressão que realmente encontrou ressonância em diferentes movimentos (S.M.).

Falta ainda para a gente sistematizar melhor essas ideias e fazer um enfrentamento melhor sobre esses processos. Eu acho que algumas organizações tem isso mais trabalhado, mas a gente vive em guetos. Porque as que avançam mais nesta pauta, não vão ter a mesma discussão sobre soberania e segurança alimentar. Eu falo isso porque é anônimo, não falaria em público. Mas mesmo quando a gente convida pessoas do nosso campo, elas não vão ter um posicionamento em relação à questão de gênero em si, seja a questão da sexualidade como um espaço em que gênero é criado, seja a questão da divisão do trabalho como um lugar em que gênero é criado. Vão ter uma discussão forte sobre soberania, sobre agroecologia, sobre a terra, que talvez outros movimentos não ligados a mulheres também teriam. Em outro campo já tem uma super politização em relação à mulher em si. Falta a gente conseguir juntar esses saberes e fazer um enfrentamento conjunto! (B.V.)

Um elemento interessante aportado por uma das entrevistadas é a percepção do papel da sociedade civil na construção dos sistemas alimentares para além da ação política-social, mas no engajamento de ações de empreendedorismo que fomentem processos mais justos e sustentáveis.

A sociedade civil precisa inovar, ser mais criativa e incidir em negócios sustentáveis, é um espaço de laboratório de práticas e precisa se dedicar a ousar mais. A conexão entre o alimento que conserva a floresta é inexistente na mentalidade social, é necessário fomentar esse conhecimento na população. A conexão entre a agenda do campo e da cidade ainda está muito distante, em relação ao pensar e atuar, precisa se exercitar mais ações de aproximação (P.C.).

Por fim, na ausência dos recursos públicos, comenta-se a relevância de organizações privadas também se envolverem em pautas progressistas, seja por meio de ações de financiamento, seja por meio de ação de advocacy interno no próprio setor.

A filantropia empresarial é uma novidade, por exemplo o Ibirapitanga é muito interessante. Mas acho que tem potencial de ir mais longe. Eu tenho insistido muito com as organizações com que eu tenho contato para que essas organizações façam advocacy com as nossas pautas, porque são grupos/pessoas que tem uma influência, um capital social e simbólico muito mais forte do que muitos de nós. O mundo das grandes ONG ambientalistas, ainda estão muito longe das pautas sociais e temos que reverter esse quadro (F.A).

O apoio financeiro de uma entidade (O Instituto Ibirapitanga) sem conflitos de interesses atuando especificamente nesta pauta é altamente relevante, e é uma novidade que está semeando diferença na nossa história (R.I.)

### 5.3 Os sistemas alimentares enquanto uma arena de disputas: o protagonismo convergente e divergente

Todos os roteiros de entrevistas incluíam uma questão que solicitava que os interlocutores indicassem, a partir de seu conhecimento, quais eram as organizações de atuação nacional que publicamente atuam em agendas em prol de uma transição para sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis. De forma complementar, uma segunda questão buscava identificar os atores publicamente envolvidos com agendas divergentes e a favor da manutenção do sistema alimentar hegemônico. Os resultados são apresentados nas duas seções a seguir, sendo o número em parênteses o indicativo de vezes em que a mesma organização foi mencionada por distintos entrevistados.

### 5.3.1 Organizações nacionais que atuam em agendas em prol de uma transição para Sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis

- Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - IDEC (7)
- Aliança pela Alimentação Saudável e Adequada (7)
- Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e

#### Nutricional - REDE PENSSAN (4)

- ASA- Seminários (4)
- Via campesina (4)
- Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST (3)
- Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional -

#### FBSSAN (3)

- Associação Brasileira de Saúde Coletiva - ABRASCO (3)
- Articulação Nacional da Agroecologia - ANA (3)
- Movimento de Pequenos Agricultores (2)
- Conferência Popular de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (2)
- Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola - Imaflo (2)
- Rede Internacional em Defesa do Direito de Amamentar – *International Baby*

#### *Food Action Network* - IBFAN (2)

- Empresa Rizoma Agro
- Empresas públicas de assistência técnica rural em diferentes estados - RS,

#### SC, ES,

- Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - FASE
- AS-PTA,
- Instituto Fome Zero
- Cátedra Josué de Castro
- Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde da Faculdade de

#### Saúde Pública da Universidade de São Paulo - NUPENS

- Teia de Articulação pelo Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional

#### - TearSAN

- Associação Brasileira de Agroecologia - ABA
- União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia

#### Solidária - UNICAFES

- A Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos

- Instituto Ibirapitanga
- Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo
- Rede Ecovida
- Catrapoa
- Conexsus
- Observatório Castanha-da-Amazônia - OCA
- Serviço Florestal Brasileiro SFB/MAPA
- Instituto Alana
- ACT Promoção da Saúde

5.3.2 Organizações nacionais atuando em agendas divergentes e a favor da manutenção do sistema alimentar hegemônico

- Associação Brasileira da Indústria de Alimentos - ABIA (6)
- O presidente e o governo federal atual (5)
- Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA (5)
- Sociedade Rural Brasileira - SRB (3)
- Associação Brasileira de Produtores de Soja - ABRASOJA (3)
- Frente Parlamentar da Agropecuária - FPA (2)
- Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e de Bebidas não

Alcoólicas - ABIR (2)

- A bancada ruralista (2)
- Syngenta / Bayer
- União Democrática Ruralista - UDR
- Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB
- A mídia convencional
- Instituto Pensar o Agro
- As “mães do agro”
- UNICA – União da Indústria de Cana-de-Açúcar
- Associação Nacional de Defensivos Agrícolas - ANDEF
- Associação Brasileira da Indústria de Alimentos para Fins Especiais e

Congêneres - Abiad

5.4 Reflexões sobre a Cúpula de Sistemas Alimentares

Dada a relevância internacional da primeira edição da Cúpula dos Sistemas Alimentares (Food Systems Summit) chamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, uma questão buscou verificar em que medida os entrevistados estavam acompanhando o processo e quais eram suas percepções em relação ao processo. Aqui, vale registrar que atores dos diferentes setores relataram não acompanhar a Cúpula ou ter o feito de forma muito superficial por meio de leituras de materiais da mídia, preferindo assim não opinar.

Entre os representantes acadêmicos, a maioria esteve de alguma forma atenta ao processo. A percepção geral é de que o chamamento do evento e a mobilização para o tema são altamente relevantes, porém a forma de condução do processo deixou a desejar, tornando a expectativa em relação aos resultados muito tênue.

Uma excelente ideia, importante e atual que começou bem mas desandou ao longo do caminho. A convocação pela ONU foi acertada para dar a relevância do tema. Mas a nomeação da Agnes Kalibata, a forma de organização pouco transparente, o sistema das *action tracks* não parece ser muito efetivo, a apropriação do setor privado e a falta de controle das organizações internacionais de gerir o processo. (S.S.)

Particpei de umas 4 reuniões da pré-cúpula mobilizadas por diferentes organizações e tenho então também acompanhado as atividades da Cúpula alternativa, das entidades que decidiram não participar da Cúpula oficial. É um gostinho de que o pessoal que decidiu não participar parece ter razão, porque evidentemente é uma disputa por narrativas. Os relatórios que estão sendo produzidos não têm críticas e o processo busca dar a impressão de que o processo é muito participativo, de que dá voz a organizações importantes, quando isso não é verdade. Vejo com muito ceticismo os resultados. Vão reformar o sistema alimentar ao invés de transformar e vamos colocar na gaveta mais um relatório, infelizmente! (B.W.).

Estou acompanhando menos do que gostaria, mas a própria dinâmica que a Cúpula assumiu também acabou desestimulando. Do ponto de vista da teoria conceitual, seria um espaço fundamental para os países fazerem acordos internacionais para a partir disso se direcionar a uma nova direção para os sistemas alimentares - é isso que nós precisamos! Mas essa reação que falávamos do setor do agronegócio não ocorre só no Brasil e nós vamos observar isso na Cúpula. Esse movimento de ocupar os espaços de participação e definir as ações para o futuro, que vimos na Cúpula com essas organizações que ainda defendem o modelo da Revolução Verde. Talvez, o melhor resultado da Cúpula seja ter provocado uma reação das organizações da sociedade em âmbito mundial. Embora a construção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável não tenha tido esse mesmo movimento de reação e contestação. Eu sou um tanto cética, porque esses acordos são tão genéricos e amplos que acabam se perdendo em sua capacidade de produzir resultados (G.C.).

Eu acho que o evento poderia ter uma grande relevância, mas talvez o momento em que ele foi feito e a forma como foi organizado, se tornou absolutamente inoportuno porque ficou muito permeável aos interesses comerciais. Acho que teremos poucos avanços, talvez avanços mais setorializados. Por exemplo, está muito mais amadurecido o debate da questão da sustentabilidade. Mas a simples omissão do termo ultrapassado nos documentos do evento explicita muito as limitações do debate. Quando eu comecei a ler os documentos e vi essa omissão e

a utilização de uma terminologia que para nós está tão ultrapassada que é essa de olhar para os alimentos e classificá-los pelos nutrientes. Dizer “alimentos ricos em sódio, gordura e açúcar” é uma forma de classificar alimento tão pouco efetiva e desconectada do nexos com o sistema alimentar. Então para mim isso deixou muito evidente as limitações da Cúpula. Eu tenho acompanhado também um tanto da omissão do governo brasileiro, a perda da oportunidade. A gente já teve em outros momentos a capacidade de liderar, de avançar, de produzir respostas a partir da reflexão brasileira e da construção da política brasileira que é muito rica e inovadora. E nós perdemos essa oportunidade, o país ficou absolutamente secundarizado, um porta voz dos interesses comerciais na Cúpula. Mas acho que a Cúpula também produziu internamente alguns debates interessantes. Eu tive a oportunidade de participar de alguns diálogos oficiais e extra oficiais, e tive a oportunidade de coordenar um desses que foi o diálogo sobre ultraprocessados. E nós produzimos um documento pensando que se o Nupens e a Cátedra não levantassem essa provocação, quem faria, né? Então a gente achou que deveria dar essa contribuição. Não foi um diálogo oficial, compreendendo as próprias respostas do movimento social de deixar claro os limites das relações estabelecidas, mas na linha de tentar contribuir com um conteúdo para o avanço da discussão (J.P.).

Em relação aos representantes de governo, a informação recebida em entrevista é de que não houve nenhum envolvimento do Ministério de Meio Ambiente na Cúpula dos Sistemas Alimentares. Nas demais pastas, houve uma atuação no sentido de auxiliar na elaboração do posicionamento oficial do governo, ainda que com um processo que parece ter sido um tanto direcionado.

Nós trabalhamos junto com o Ministério das Relações Exteriores na construção do documento que vai para a Cúpula. Tiveram os vídeos das Conferências da Pré-Cúpula, tem uma pessoa específica na coordenação que foi alocada para atuar na Cúpula. Então desde maio a gente começou o processo de discussão e produção de um documento extenso para a Pré-Cúpula, um processo bem cansativo, mas estamos agora finalizando essa demanda. O que nós tratamos no documento foi sobre o SISAN de forma especial como um sistema de governança e organização das políticas no território. Também o PAA, o Bolsa Família, etc. Agora estamos fechando a visão do Brasil acerca do futuro dos sistemas alimentares e quais são as metas que foram alcançadas frente a Agenda 2030. Os principais pontos são o que era o PAA, agora virou Programa Alimenta Brasil, e a gente quer colocar ele como uma proposta para alcançar as metas da Agenda 2030. Outro ponto importante é a agenda de cooperação internacional com os outros países para seguir discutindo a SAN. Sugere-se ainda a implementação de tecnologias sociais de acesso à água para consumo e produção, que seria o programa cisternas, que é outro ponto para alcançar as metas da agenda 2030. A implementação de ações de Segurança Alimentar e Nutricional em diferentes setores como saúde, educação e assistência visando a adoção e promoção de hábitos alimentares mais saudáveis. E a estratégia intersetorial de redução em perda e desperdício de alimentos que é uma estratégia construída no âmbito da CAISAN e está sendo atualizada. Esses são os pontos que o Brasil está indicando que vão auxiliar a atingir as metas da Agenda 2030 (P.C.).

Dentro do MAPA, desde 2004 tem um Fórum chamado Comissão do Desenvolvimento Sustentável do Agronegócio - CDSA. A ideia da CDSA era discutir todos esses temas mais polêmicos, mais ambientais, do desenvolvimento sustentável no MAPA. O CDSA é um órgão auxiliar, ligado ao gabinete da Ministra e ele compõe um representante titular e um suplente de todos os órgãos do MAPA. O Food Summit entrou por aí, pela CDSA. Entrou de uma forma de vender o Brasil



como um país sustentável, que produz alimentos de qualidade e tentar tirar as imagens negativas que tem do agronegócio brasileiros lá fora - esse negócio dos venenos, os desmatamento da Amazônia. A missão que é dada para a CDSA é reverter esse discurso, achar maneiras de reverter esse discurso e colocar em um discurso do Ministério, da Ministra, uma visão de que: "não, não é bem assim, a gente é sustentável. É o país que mais preserva no mundo, a gente tem a melhor legislação do mundo, a gente tem a melhor legislação florestal do mundo". Eles colocaram um discurso muito próximo de "o Ministério é contra o desmatamento ilegal", ou seja, o desmatamento legal pode. A Ministra fala muito isso e colocou isso no discurso por conta de uma agenda da CDSA. O envolvimento da agenda tem que acontecer para tentar desfazer um discurso, tem que se envolver. Quando você vê um discurso "Não vou comprar mais a soja da Amazônia por causa do desmatamento", a diretiva é ir e combater: "Não, a nossa soja não tem desmatamento ilegal, a gente não apoia". Então é tentar pegar esse discurso e reverter para desconstruir o discurso por dentro (M.M.).

O processo da Cúpula começou de uma forma bastante desarticulada, pouco informada. Parecia um processo que estava sendo construído à medida que ia saindo, porque estavam surgindo coisas e os países ficaram com dúvidas "O que são esses eixos? O que são coalizões? Como isso se articula com a Década de Ação para a Nutrição?" Mas em grande parte, a nossa participação nessas agendas internacionais tem sido positiva no sentido de usar o limão e fazer uma limonada. De usar essa presença externa e aproveitar esses pontos em que o Brasil é uma referência internacional para atuar como uma alavanca para se encaminhar coisas internas, inclusive de levar metas que interessam para a continuidade da nossa política nacional e poder manter prioridades. Então fomos muito nessa perspectiva! Só que na organização interna do governo, houve a organização de uma espécie de colegiado dos representantes dos Ministérios mas sob a coordenação do Ministério das Relações Exteriores - MRE e uma influência muito grande do MAPA. Então acabava que a palavra final, a própria formatação e edição de documentos era do MAPA e do MRE, tendo como prioridade as discussões do que eles chamam de agricultura tropical. A gente até discutia assim, que a Cúpula estava trazendo terminologias novas, que não eram consenso a nível internacional, mas essa ideia de agricultura tropical também é. É uma jabuticaba, algo que inventaram aqui para ancorar essa narrativa que eles criam, mas que tem por trás a monocultura, exportação, ultraprocessado, agrotóxico e tudo o mais que esse sistema traz, inclusive com distorção de informações. Então foi um processo desgastante, com embate permanente, sem espaço para muitas coisas que a gente pudesse colocar. Por isso mesmo o foco da nossa atuação, para ter o mínimo de entrada foi a discussão de segurança alimentar e nutricional que é o que nós sempre batemos. Mas o discurso do MAPA e do MRE ainda é aquele de Brasil celeiro do mundo, negando a insegurança alimentar e nutricional que é negar o que inúmeros inquéritos vêm trazendo, especialmente nos últimos 5 anos. Focamos muito também em promover o Guia como um *game changer* e a partir dele trazendo a carga múltipla, pensando em desnutrição, insegurança alimentar com o mesmo determinante da obesidade e em paralelo as doenças crônicas não transmissíveis muito associadas ao padrão de consumo alimentar. Apesar de que a gente não pode escapar de ter uma abordagem específica para sal, gordura e açúcares, que caminha junto com o padrão alimentar de acordo com a classificação NOVA. Mas chegou ao final, de certa maneira a gente se sentiu meio derrotado porque não tinha a autonomia que nós já tivemos em outros processos. Por exemplo, na década de Ação para a nutrição nós tínhamos uma autonomia gigante e nós fizemos muitas propostas. Claro, nós pisamos em ovos quando chegava na questão regulatória e fiscal, mas esses não eram temas proibidos e agora são temas proibidos. Em documentos oficiais do governo brasileiro a gente tem que maquiá, porque não podemos falar explicitamente o que a gente quer (N.E.).

Nós acompanhamos a Cúpula no sentido de subsidiar a Ministra e toda a área de internacional e de assessoria ambiental a levar as informações, argumentos e

conteúdo que o Brasil tem trabalhado nessa questão de como olhar para os sistemas alimentares e responder os questionamentos que são feitos ao Brasil de forma constante, tal como estamos trabalhando com a sustentabilidade dos sistemas agroalimentares. A Ministra levou o compromisso de que o Brasil adota, em parte, mas quer aumentar a sustentabilidade de toda a sua agropecuária, o Plano ABC, os programas institucionais de aquisição de alimentos. Eu sei que as críticas permanecem e são contundentes em relação a como o Brasil se posiciona a esses temas. Sei também que o Brasil também tem falado “olha, existe um problema que é a insegurança alimentar mundial”, o mundo precisa de alimentos e vai precisar cada vez mais, em maior escala e o Brasil é um importante ator mundial nessa questão. Mas ainda precisa rever seus processos produtivos para poder ofertar esse alimento ao mundo, mas com menos impacto ambiental e social (P.M.).

Já no que diz respeito aos representantes das organizações da sociedade civil, apenas três registraram seu processo de acompanhamento.

A gente (a ABRASCO) tem uma Comissão de relações internacionais e as pessoas que compõem essa comissão estão muito engajadas na discussão da Cúpula de sistemas alimentares, nos demandaram posicionamentos. Uma das pessoas que compõem a comissão é hoje o presidente eleito da Federação Mundial de Associações de Saúde Pública (WFPHA), então estamos como organização muito envolvidos com essa agenda. A nossa atuação tem sido bastante crítica ao processo que tem ocorrido (R.I.).

Na conferência Popular de San atuamos na temática do processo da cúpula, em especial acompanhando o movimento de resistência mobilizado pela sociedade civil internacional fazendo a denúncia da captura corporativa e buscando dar visibilidade sobre o que estava ocorrendo. Mas acho que atuamos mais em uma linha de denúncia (S.M.).

Tem uma organização que é a Food and Land Use Coalition (FOLU), ela foi fundada em 2017 pela IARA - uma das maiores empresas de fertilizante sintético do mundo e a UNILEVER. Hoje a FOLU reúne atores de diversos setores (da borracha, setor digital, as grandes petrolíferas,) ela agrega as grandes corporações que impactam o ambiente e o clima e a partir da FOLU e a partir dessa colisão eles chamam seus atores a modificarem suas cadeias de produção para ser mais sustentável, com certificações privadas, governanças privadas. Também chamam para o cumprimento das metas da Agenda 2030. A FOLU junto com a AGRA são as organizações que estão hegemônicas na Cúpula dos Sistemas Alimentares que começou hoje. Esse processo foi levado por grandes corporações em Davos, no Fórum Econômico Mundial e a ONU aceitou, então não veio da FAO ou do Conselho composto pela sociedade civil. Há realmente hoje uma parceria público-privada muito grande e quando a gente fala em captura corporativa a gente está dizendo que as próprias agências multilaterais da ONU estão tendo cada vez mais a sua pauta definida pelas corporações. O grande risco é que dessa Cúpula saia uma agência, com cara de multilateralismo, mas que seja complementarmente tomada pelas corporações. E a FOLU fala de agroecologia, de agricultura regenerativa, de economia circular, mas com iniciativas organizadas e certificadas pelas próprias corporações. Então esses conceitos estão todos em disputa (P.L.).

## **6. Marcos político-normativos brasileiros**

Essa seção se dedica a detalhar marcos político-normativos mencionados pelos entrevistados como relevantes para se pensar o sistema alimentar brasileiro. Os resultados

são apresentados em tópicos em três subseções: 1. Marcos que aportam um processo construtivo em termos de sustentabilidade e saudabilidade; 2. Elementos que mantêm ciclos nocivos e precisam ser revistos; 3. Temas em que não há ainda um arcabouço legal, requerendo a construção de novas políticas. Considerando que algumas legislações foram mencionadas por mais de um entrevistado, o número de menções é detalhado entre parênteses. Um elemento problematizado por distintos entrevistados que vale registrar aqui é de que há uma compreensão generalizada de que independente da legislação, a vontade política de execução das ações tem uma força maior, pois mesmo quando não existe uma legislação permissiva, se encontra os caminhos para se realizar ações caso haja real intenção de implementação de determinados projetos.

6.1 Marcos já existentes que contribuem para a transição de um sistema alimentar mais saudável e sustentável.

- A lei dos 30 % no PNAE (9);
- O SISAN (5);
- Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - Pnapo (5);
- Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - Planapo (5);
- O Guia Alimentar para a População Brasileira (4);
- PNAN (4);
- PNSAN (4);
- O PAA (3);
- A Lei da agricultura familiar de 2006 que define a categoria (3);
- A legislação da rotulagem dos alimentos (3);
- A alimentação, a saúde e o enfrentamento a desigualdades reconhecidas como um direitos na constituição (3);
- A LOSAN (2);
- PAA sementes (2);
- A legislação de demarcações de áreas indígenas;
- A legislação de áreas legais ambientais;
- A legislação brasileira de resíduos sólidos (poderia ser melhor utilizada para prevenir o desperdício dos alimentos);
- O plano nacional de saúde;
- Bolsa família;

- O novo decreto da CAISAN;
- A lei dos orgânicos;
- A Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos para Lactentes e Crianças de Primeira Infância, Bicos, Chupetas e Mamadeiras (NBCAL);
- A Resolução de Diretoria Colegiada da Anvisa que busca trabalhar código sanitário prudente;
- O Código de Defesa do consumidor;
- DECRETO Nº 6.040, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2007 - Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;
- Programa Bioeconomia Brasil – Sociobiodiversidade;
- Programa nacional de bioinsumos Plano ABC;
- A portaria interministerial do MAPA que institui lista de espécies nativas da sociobiodiversidade de valor alimentício, para fins de comercialização in natura ou de seus produtos derivados;
- O selo arte;
- O SUS;

6.2 Marcos existentes que restringem a transformação dos sistemas alimentares e a promoção de dietas saudáveis e acessíveis à população

- O conjunto de normativas vinculados à ANVISA e ao comércio que facilita o uso de agrotóxicos, desde a redução de ICMS, a redução para a importação, redução de compostos ou elementos químicos para agrotóxicos, etc... (9);
- A lei Kandir por isentar o pagamento de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados ou serviços (4);
- As tributações que facilitam o comércio das bebidas açucaradas (4);
- A atual lei básica dos ministérios porque não aloca o CONSEA em nenhum órgão e isso é um dificultador para execução da política<sup>7</sup> ;
- O Marco temporal da Terra Indígena (3);
- A falta de uma atualização dos índices de produtividade da agricultura brasileira definidos no estatuto da terra de 1963. A falta de atualização faz com que se premie a ineficiência na agricultura e dificulte a reforma agrária;

---

<sup>7</sup><https://www.justica.gov.br/Acesso/institucional/sumario/decretos/anexos/lei-no-13-844-de-18-de-junho-de-2019-1.pdf/view>

- Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993 - Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências (mencionada porque é usada por alguns municípios como estratégia para não cumprir a meta de 30% o PNAE);

- A revogação do CONSEA e de outros comitês que garantiam a participação da sociedade civil;

- O conjunto de legislações sanitárias que excluem a produção extrativista e da agricultura familiar dos mercados;

- O excesso de certificações exigidas que excluem a produção extrativista e da agricultura familiar dos mercados;

- A lei 13465 de 2017 que muda 26 marcos legais em leis de terras. A lei flexibiliza a transferência de terras públicas para mãos privadas;

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm)

- Eliminar o sistema de autodeclaração no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural, criando mecanismos de efetiva auditoria do estado para a emissão de áreas;

- Mecanismos de regulamentação e controle da compra de terras nacionais por corporações financeiras e administradoras de fundos de pensão;

- Os acordos voluntários que permitem que a indústria se envolva ou não em regulamentações de substâncias nocivas (ex: sódio, açúcar);

- qualificar a pesquisa sobre as repercussões econômicas dos impactos do sistema alimentar na saúde e no meio ambiente;

### 6.3 Temas a serem qualificados por novos marcos legais

- Mecanismos de regulamentação da publicidade de alimentos nocivos (7);

- Políticas públicas que considerem ações de mitigação das mudanças climáticas na agricultura com recurso para por exemplo construção de cisternas, estruturas de energia alternativa, ou até a formação dos profissionais que dão assistência técnica como EMATER, a EMBRAPA que desenvolve pesquisa mas não tem ações de capacitações ou ainda as prefeituras;

- Ações para ingressar de forma efetiva na agenda dos ODS;

- Os bancos de alimentos e uma legislação que permita e favoreça a doação e a reutilização dos alimentos por programas sociais ou em sistemas de comercialização

alternativos. No Brasil, o produto doado paga imposto e tem também imputação de responsabilidade penal, às vezes criminal pelo uso dos alimentos. O Estado deveria dar incentivos à doação ou até mesmo multar quem descarta produto que é bom para o consumo, a exemplo do que se faz na França;

- Ações de fomento a hospitais verdes - fazer uma mudança na alimentação e na dinâmica dos hospitais pensando em sistemas alimentares sustentáveis, desde proibir a oferta de alimentos não saudáveis dentro desses espaços, seja de fomentar os alimentos saudáveis. As experiências que temos no país segue sendo puxadas pela iniciativa privada;
- Mecanismos mais ativos de alimentação saudável em espaços públicos como aeroportos, rodoviárias e outros espaços de fluxo;
- Ações que combatam o agro nas escolas;
- Ações que possam limitar a associação do agro e da indústria de alimentos;
- Ações de restrição a chegada da filantropia internacional financiando organizações atuando no tema alimentar;
- A agenda dos orgânicos é uma agenda a qual temos que estar atentos, no sentido da potencial captura das empresas;
- Marco legal para os equipamentos de segurança alimentar que garanta esses instrumentos;
- Qualificar a atenção nutricional primária com foco não nos nutrientes, mas nos padrões alimentares tal como recomenda o Guia alimentar para a população Brasileira;
- Ações que possam esclarecer narrativas distorcidas sobre direitos (direitos de escolha, direito comercial) incentivando uma perspectiva que nega o papel do Estado como promotor e regulador da saúde;

## **7. Recomendações de ações prioritárias para a transição a um sistema alimentar saudável e sustentável**

Novamente, em termos gerais as recomendações da literatura foram corroboradas, sendo alguns pontos enfatizados como mais urgentes. Alguns elementos novos são mencionados como fatores que não podem ser negligenciados. É relevante ainda considerar que a agenda se divide em duas grandes vertentes, uma que busca cercear ou



conter o avanço dos processos nocivos e outra que propõe ações construtivas a um processo mais sustentável, socialmente justo e economicamente equitativo. As recomendações são listadas em tópicos, a seguir.

Agenda para conter o avanço dos processos nocivos

- Maior fiscalização da aplicação das leis, em especial ambientais e trabalhistas de forma que violações sejam efetivamente punidas;
- Uso de tributação como forma de penalização a terras não produtivas;
- Realização de campanhas de forma a divulgar os impactos negativos do agronegócio aos acionistas de fundos internacionais como forma de exaurir as fontes que alimentam a produção nociva e incentivar processos mais saudáveis, sustentáveis e socialmente igualitários;
- Maior controle e regulação sobre supermercados e atacarejo. Estes últimos em especial tem tido uma ação altamente predatória a outras dinâmicas de abastecimento e estão vinculados a um modelo de consumo de baixa qualidade de alimentos;
- Criar um sistema tributário que penalize os produtos ultraprocessados e que fazem mal à saúde;
- Retomar as políticas nacionais de regulamentação de preços dos alimentos via estoques reguladores, controle de inflação e indexação do salário mínimo;
- Criação de mecanismos de regulamentação da publicidade dos alimentos. O debate da RDC 24<sup>8</sup> precisa ser resgatado, inclusive considerando o espaço virtual que atualmente tem uma forte influência na vida das pessoas;
- Criar processos de socialização sobre a nocividade da influência do setor privado, criando também mecanismos de controle dessas ações;
- Fortalecer acordos internacionais e multilaterais em que haja rígidos critérios de controle ambiental e social sobre a produção de alimentos;
- Usar o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) como forma de estimular práticas socioambientais mais responsáveis;
- Disputar os conceitos e os instrumentos vinculados a bioeconomia e pagamentos por serviços ambientais, discutindo essas estratégias com arquiteturas que possam alçar condições de produção com inclusão social e preservação ambiental;

---

<sup>8</sup>A RESOLUÇÃO RDC Nº 471, DE 23 DE Fevereiro DE 2021, Dispõe sobre os critérios para a prescrição, dispensação, embalagem e rotulagem de medicamentos à base de substâncias classificadas como antimicrobianos de uso sob prescrição, isoladas ou em associação, listadas em Instrução Normativa específica. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-rdc-n-471-de-23-de-fevereiro-de-2021-304923190>

- Fim do financiamento público via bancos de desenvolvimento para a produção de alta escala com impactos ambientais e sociais.

#### Agenda para fomentar os processos de transição saudável e sustentável

- Fomento a cadeias curtas de abastecimento, em especial via municípios e estados;
- Incentivar a apropriação da agenda da alimentação saudável por parte das organizações de representação dos agricultores e dos consumidores. Por exemplo, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura não se posicionam claramente contra os agrotóxicos por medo de perder força com sua base, é necessário a incidência nestas organizações;
- Criação de mecanismos de recompensa (preços-prêmios, redução de impostos, facilidade de acesso a determinados processos como crédito, logística, concorrências públicas, etc..) aos atores que promovem a biodiversidade, a conservação ambiental e a produção sustentável;
- Reelaborar o papel das CEASAS de forma que estas se tornem espaços chaves de abastecimento e distribuição, conectadas às políticas públicas como um espaço avançado da agricultura familiar, facilitando a distribuição de alimentos frescos e locais. Para tanto, é necessário desenvolver também um processo de modernização desses espaços com a criação de processos de gestão eficientes e fortalecidos.
- Criação de políticas públicas que possam alçar as condições de vida da população, dando melhores condições de trabalho, renda e poder aquisitivo à população;
- Desonerar tributariamente a produção e comercialização de alimentos in natura;
- Fomentar processos de inovação dos sistemas alimentares locais e regionais por meio de políticas municipais e estaduais;
- Criação de diretrizes claras (por exemplo, sistemas de pontos) nas políticas públicas de forma a orientar a priorização de determinados grupos sociais (ex: mulheres agricultoras, mulheres negras, etc..);
- Necessidade de profissionais mais qualificados no governo, aptos a trabalhar em pautas prioritárias;

- Reconhecer o aleitamento materno é uma prática que promove sistemas alimentares saudáveis, dando garantia a esse direito como o primeiro alimento in natura sustentável a qual temos acesso, sendo, portanto um tema estratégico;

- Promoção do Guia Alimentar para a População Brasileira e do Guia Alimentar para Crianças Brasileiras Menores de 2 anos. Não só em termos de divulgar suas diretrizes, mas como ferramentas orientadoras da implementação de políticas públicas intersetoriais. Considerar que na sua promoção, está a culinária como um elemento chave para as dietas saudáveis, um tema que tem que ser abordado não só na perspectiva de preparo dos alimentos (com condições materiais e físicas) mas reconhecendo os complexos fatores de desigualdade social como as questões de gênero que consolidam uma responsabilidade maior sobre as mulheres nas atividades de cuidado. Portanto, o machismo estrutural, a divisão das tarefas de cuidado reprodutivos e as diferentes realidades dos grupos sociais deve ser efetivamente abordado para que as diretrizes dos Guias sejam possíveis;

- Ações de fomento, estruturação e consolidação das cadeias produtivas da sociobiodiversidade;

- Criação de metodologias que possam gerar evidências sobre como o uso sustentável dos produtos da sociobiodiversidade geram conservação ambiental a médio e longo prazo;

- Fortalecer não só as políticas públicas, mas fortalecer as instituições para evitar novos retrocessos;

- Fomentar a criação dos “intermediários do bem” - organizações que não estejam focadas na produção, mas que possam ajudar a estruturar melhor o sistema de distribuição com serviços de insumos, logística, entrega, de forma a facilitar a escala da produção da agricultura familiar com equidade, relações justas e sustentáveis;

- Tributar menos o consumo e mais o patrimônio como forma de equilibrar as desigualdades;

- Ação de priorização de acesso a educação para mulheres;

- Políticas de acesso a renda para populações vulneráveis, em especial mulheres negras;

- Políticas de assistência social com alimentação, saúde e educação, em especial mulheres negras;

- Fomento ao cumprimento dos direitos trabalhistas;

- Apoio e reconhecimento das agricultoras familiares agroecológicas;
- Políticas de acesso a terra e a água, com priorização a mulheres;
- Criação de legislação sanitária includente da produção extrativista e da agricultura familiar;
- Fomentar pesquisas científicas em colaboração com agricultores;
- Promover os bancos de sementes e o livre uso da agrobiodiversidade, com a não aplicação de patentes e leis de cultivares sobre sementes manejadas pelos agricultores;
- Retomar o Cadastro Nacional de Cultivares Crioulas e facilitar o processo de conservação desses cultivares e seus guardiões;
- Tradução do Guia alimentar para profissionais da saúde e de demais setores.

## **8. Considerações Finais**

A sistematização das entrevistas aqui apresentadas fazem parte das ações do Projeto “Sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis: uma agenda para ação” promovido pelo IDEC. O documento tinha dois objetivos em especial. Ainda que os entrevistados não tenham tido acesso ao documento de revisão de literatura na íntegra, apenas uma síntese temática de resultados, acreditamos que as entrevistas corroboraram os resultados indicados. Além disso, importantes complementações foram registradas, seja no que diz respeito às problemáticas do sistema alimentar hegemônico ou ainda sobre temas pouco explorados no acervo coletado na revisão de literatura.

Em relação ao contexto atual, a preocupação com o cenário político de retrocesso e desmonte das ações do Estado já era esperada. As recomendações de pontos de fortalecimento da atuação da sociedade civil, em especial no sentido de tonificar alianças e interconexões é fundamental para o avanço da agenda de transição. Um destaque que não pode deixar de ser mencionado é o reconhecimento por diferentes atores da atuação do IDEC entre os principais promotores de uma agenda construtiva para a saúde da população e a sustentabilidade. As percepções sobre a Cúpula dos Sistemas Alimentares indicam por um lado um alerta sobre a ação corporativa internacional nos órgãos multilaterais, por outro fica evidente a dificuldade dos estados-membros manterem sua soberania e estabelecerem diálogos que efetivamente considerem as necessidades da sociedade e do planeta.

As recomendações para a agenda de ações em prol da transição dos sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis aportam um leque de ações que vão desde remediar processos estruturais de desigualdade social ao desenvolvimento de novos arcabouços legais. Nesse sentido, um dos grandes desafios seria realmente elencar uma sequência de prioridades considerando a viabilidade de ações no contexto político atual. A aliança com distintas organizações sejam elas da sociedade civil, dos movimentos sociais, da academia, da estrutura governamental e até mesmo com atores mais receptivos do setor privado é fundamental.

Tendo em vistas a potencial continuidade desse projeto, aproveitamos a oportunidade para registrar algumas sugestões. Primeiro, parece bastante profícuo que em uma nova etapa seja integrado a equipe um profissional do direito que possa auxiliar a pensar a qualificação dos marcos legais existentes, a alteração dos marcos que requerem revisão ou ainda a estruturação de novos projetos de lei para temas descobertos. Também nos parece relevante uma revisão de processos legais em tramitação em nível federal, seja em termos de fomentar ações construtivas, seja em termos de gerar processos danosos. A compilação desse cenário pode auxiliar a apontar oportunidades ou ainda a necessidade de ações emergenciais de advocacy.

Em termos do conhecimento acadêmico, várias áreas são apontadas como falhas, seja no sentido de terem pouca incidência no país ou baixa articulação. Nesse sentido, duas ações podem ser interessantes. A primeira seria a continuidade do processo de revisão de literatura e coleta de evidência, mas tendo temas mais focados tal como: o papel das mulheres nos sistemas alimentares, evidências dos impactos sociais das ações climáticas, um maior detalhamento dos desafios para a expansão das cadeias curtas em termos logísticos e estruturais, entre outros. Também, acredita-se que a realização de atividades de aproximação entre acadêmicos de distintos campos do saber com organizações da sociedade civil pode ser muito profícuo, seja em termos de compartilhamento de conhecimento, seja em termos de programar ações conjuntas em prol da agenda saudável e sustentável.

## **REFERÊNCIAS**

GALINDO, ERYKA; TEIXEIRA, MARCO ANTONIO; ARAÚJO, MELISSA DE; MOTTA, RENATA; PESSOA, MILENE; MENDES; LARISSA; RENNÓ, LÚCIO. Efeitos da

pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil. Food for Justice Working Paper Series, no. 4. Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy, 2021.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - REDE PENSSAN. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. Rio de Janeiro: Rede PENSSAN, 2021.

SWINBURN B et al. The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission report. *The Lancet*, v. 393, n. 10173, 2019.



## ANEXO 1 – ROTEIROS DE ENTREVISTAS

### Roteiro de entrevistas para representantes de Governo

1) Diferentes estudos têm argumentado que os sistemas alimentares estão na raiz de três grandes pandemias contemporâneas: insegurança alimentar e nutricional, obesidade e as mudanças climáticas. Em que medida essa discussão está presente na sua pasta/Ministério/Secretária?

2) A partir desta pasta/Ministério/Secretária, como o governo federal tem realizado ações para: 1) Reduzir a insegurança alimentar e nutricional, 2) diminuir a incidência de obesidade na população e 3) mitigar as mudanças climáticas.

3) No âmbito deste projeto, nós realizamos uma revisão da literatura científica brasileira e identificamos que os principais problemas dessa dimensão que dificultam ou impedem a transição para transformação dos sistemas alimentares de forma a promover dietas saudáveis e acessíveis a população seriam:

*Negócios: o sistema agroalimentar brasileiro está hegemonicamente orientado para a produção de commodities agrícolas, a serem comercializadas no mercado internacional por meio de cadeias longas de abastecimento. Este sistema está ancorado em valores de lucro e produtividade, tecnificação da agricultura e do campo, gerando alimentos de baixa qualidade nutricional, alto impacto ambiental e um intenso agravamento da desigualdade social devido à precarização das condições de vida nas áreas rurais.*

*Abastecimento e demanda: não há no Brasil um problema de falta de produção de alimentos, há sim uma distribuição desigual em parte devido ao alto contexto de desigualdade socioeconômica da sociedade que afeta as condições de abastecimento da população. Por um lado, temos um grande contingente de pessoas que não tem recursos (financeiros e materiais) para garantir uma alimentação saudável e adequada. Por outro lado, temos uma pequena porcentagem da população com muitos recursos se tornando “o consumidor alvo” da demanda da produção de alimentos e um setor varejista altamente concentrado, ambos processos encarecem ainda mais os alimentos saudáveis para aqueles com recursos limitados.*

*Ecológico: hegemonicamente, o sistema alimentar brasileiro está baseado em uma produção de alimentos em larga escala, com cultivos monoculturais ou pecuária extensiva, com alto uso de agrotóxicos e aditivos químicos, gerando uma grande emissão de gás de efeitos estufa, alteração do uso do solo, poluição de recursos naturais, redução da biodiversidade e dos habitats naturais.*

*Saúde: hegemonicamente, o sistema alimentar brasileiro está baseado em uma produção de alimentos com alto uso de agrotóxicos e aditivos agrícolas, com baixa diversidade. O processamento de alimentos é majoritariamente ultraprocessado, sendo estes itens frequentemente mais econômicos do que frutas, legumes, verduras e cereais de base. De forma conjunta, o processo leva ao fenômeno da dupla má-nutrição.*

*Governança: Nesta dimensão, o Brasil é considerado uma referência internacional, ao ter um marco legal fortemente alinhada com o atendimento multiescalar e multissetorial da San e do DHAA, com um processo claro de governança participativa e princípios que viabilizam o controle social do Estado a partir do exercício da democracia pelos múltiplos atores da sociedade. Entre alguns destaques, pode-se mencionar: 1. temos desde 2006 um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), ancorado pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) tem entre seus princípios ser um sistema público, voltado à gestão intersetorial e*

participativa; 2. temos um Guia Alimentar para a População Brasileira premiado internacionalmente e reconhecido pelo sua abordagem complexa e integral da alimentação e pelo uso da classificação NOVA; possuímos um conjunto de políticas, lançadas em especial no início no século, que foram capaz de qualificar as condições de vida de boa parte da população, inclusive melhorando os índices de SAN e que dão centralidade à produção de alimentos da agricultura familiar, em dinâmicas locais e sustentáveis.

Como vocês (pasta/Ministério/Secretária) têm percebido e atuado sobre estas questões?

4) Na mesma revisão de literatura, identificamos as seguintes recomendações como ações prioritárias desta dimensão:

Negócios: é preciso reorientar o sistema alimentar para o mercado interno de alimentos; criar medidas legislativas que façam frente ao monopólio empresarial no setor alimentar; maior valorização e incentivo à agricultura familiar de pequena e média escala; promoção da diversificação produtiva e o fortalecimento do papel do estado como regulador dos mercados alimentares; incentivo às cadeias curtas de abastecimento e a agroecologia.

Abastecimento e demanda: Há uma necessidade de ação constante por parte do Estado para viabilizar o atendimento da SAN da população (em especial, públicos em situação de vulnerabilidade), garantindo seu abastecimento de forma emergencial e desenvolvendo ações que possam melhorar suas condições de vida (repasse de renda, melhorias em condições de vida, geração de renda, etc..) - as mulheres em especial deveriam receber maior atenção, seja por terem um importante papel na SAN das famílias e comunidades, seja por se encontrarem estatisticamente em condições de desvantagem social. No que diz respeito à população geral, há necessidade de: maior atenção aos processos que determinam a formação e inflação dos preços; controle de monopólios no varejo alimentar (em especial, redes supermercadistas e atacarejo); maior incentivo a dinâmicas de abastecimento localizadas e promovidas pela agricultura familiar e comunidades tradicionais, bem como do varejo de pequeno e médio porte.

Ecológico: é necessário aliar a produção de alimentos a sistemas menos impactantes ambientalmente e que idealmente contribuam com a preservação e manutenção da biodiversidade. Nesse contexto, algumas recomendações de destaque são: a diversificação produtiva, incentivo à agroecologia, produção pecuária de baixo impacto, medidas de controle e redução do uso de agrotóxicos, ampliação das áreas de proteção ambiental, cumprimento da Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC) e das metas do Acordo de Paris.

Saúde: a necessidade de garantia do DHAA e a qualificação dos ambientes alimentares, seja fornecendo alimentos qualificados em espaços institucionais (escola, hospitais, asilos, abrigos, etc..) ou remediando problemas do abastecimento tal como os desertos alimentares. Para restringir o consumo de alimentos ultraprocessados, recomenda-se ações de controle desta produção, a melhoria da rotulagem e a criação de mecanismos de taxaço. A elaboração de incentivos fiscais aos alimentos saudáveis é essencial para a popularização das dietas saudáveis. Sugere-se ainda campanhas de divulgação das orientações do Guia Alimentar para a População Brasileira e maior intersectorialidade entre as políticas de saúde, educação e San.

Governança: apesar do contexto positivo em relação ao marco legal existente, as publicações que analisam o cenário contemporâneo alertam para um grave processo de retrocesso político, em que muitas ações de San têm sido fragilizadas com redução de recursos, precarização de serviços ou até mesmo a total extinção de pastas e instâncias de alta relevância como CONSEA nacional, requerendo uma forte atuação da sociedade para que os direitos conquistados sejam mantidos. Recomenda-se também a estruturação de mecanismos de descentralização focados em facilitar a capilaridade da San, inclusive com financiamentos próprios, que possam auxiliar estados e municípios a priorizar a transição para sistemas alimentares agroecológico e justos, com a

*consolidação de agendas locais que integrem as dinâmicas rural e urbana. Há ainda o incentivo de ampliação das pesquisas nacionais que possam avaliar a influência das empresas do setor alimentar no processo de tomada de decisões públicas no país, inclusive considerando o processo de financiamento de campanhas eleitorais.*

Como a pasta têm percebido e atuado sobre estas questões? Há pontos falhos a serem considerados?

5) Identificamos ainda um conjunto de marcos legais nacionais que contribuem para a promoção das dietas saudáveis e acessíveis, bem como para a mitigação das emissões de gases de efeito estufa. Na sua visão quais as 3 principais legislações existentes que merecem destaque neste sentido? Justifique sua resposta.

6) Entre a legislação existente, existem leis que estão restringindo ou dificultando a transformação dos sistemas alimentares e a promoção de dietas saudáveis e acessíveis à população? Quais e porquê?

7) Existe algum fato ou uma situação que vocês acreditam que pode ser melhorado com novas ações governamentais? Qual e em que frente de ação?

8) Dentro do seu conhecimento, você pode me indicar pelo menos 3 organizações nacionais que estejam atuando em agendas em prol de uma transição para Sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis?

9) Dentro do seu conhecimento, você pode me indicar pelo menos 3 organizações nacionais que tem atuando de forma oposta, ou seja, envolvidos com agendas divergentes e a favor da manutenção do sistema alimentar hegemônico?

10) A sua organização tem acompanhado o processo de realização da Cúpula dos Sistemas Alimentares convocada pelas Nações Unidas? Qual a relevância do evento para a sua pasta?

## Roteiro de entrevistas para representantes da Academia

1) Diferentes estudos têm argumentado que os sistemas alimentares estão na raiz de três grandes pandemias contemporâneas: insegurança alimentar e nutricional, obesidade e as mudanças climáticas. Na sua visão, em que medida essa discussão está presente na produção científica brasileira?

2) Em que medida a produção científica brasileira tem contribuído para avançar no conhecimento sobre: 1) Reduzir a insegurança alimentar e nutricional, 2) diminuir a incidência de obesidade na população e 3) mitigar as mudanças climáticas. Estas áreas têm sido tratadas na mesma medida nos estudos ou há desequilíbrios?

3) Em que medida os órgãos financiadores (CAPES, CNPQ, Fundações de pesquisa estaduais, etc..) brasileiros têm aportado recursos para ampliação no conhecimento destes temas?

4) No âmbito deste projeto, nós realizamos uma revisão da literatura científica brasileira e identificamos que os principais problemas dessa área que dificultam ou impedem a transição para transformação dos sistemas alimentares de forma a promover dietas saudáveis e acessíveis a população seriam:

*Negócios: o sistema agroalimentar brasileiro está hegemonicamente orientado para a produção de commodities agrícolas, a serem comercializadas no mercado internacional por meio de cadeias longas de abastecimento. Este sistema está ancorado em valores de lucro e produtividade, tecnificação da agricultura e do campo, gerando alimentos de baixa qualidade nutricional, alto impacto ambiental e um intenso agravamento da desigualdade social devido à precarização das condições de vida nas áreas rurais.*

*Abastecimento e demanda: não há no Brasil um problema de falta de produção de alimentos, há sim uma distribuição desigual em parte devido ao alto contexto de desigualdade socioeconômica da sociedade que afeta as condições de abastecimento da população. Por um lado, temos um grande contingente de pessoas que não tem recursos (financeiros e materiais) para garantir uma alimentação saudável e adequada. Por outro lado, temos uma pequena porcentagem da população com muitos recursos se tornando “o consumidor alvo” da demanda da produção de alimentos e um setor varejista altamente concentrado, ambos processos encarecem ainda mais os alimentos saudáveis para aqueles com recursos limitados.*

*Ecológico: hegemonicamente, o sistema alimentar brasileiro está baseado em uma produção de alimentos em larga escala, com cultivos monoculturais ou pecuária extensiva, com alto uso de agrotóxicos e aditivos químicos, gerando uma grande emissão de gás de efeitos estufa, alteração do uso do solo, poluição de recursos naturais, redução da biodiversidade e dos habitats naturais.*

*Saúde: hegemonicamente, o sistema alimentar brasileiro está baseado em uma produção de alimentos com alto uso de agrotóxicos e aditivos agrícolas, com baixa diversidade. O processamento de alimentos é majoritariamente ultraprocessado, sendo estes itens frequentemente mais econômicos do que frutas, legumes, verduras e cereais de base. De forma conjunta, o processo leva ao fenômeno da dupla má-nutrição.*

*Governança: Nesta dimensão, o Brasil é considerado uma referência internacional, ao ter um marco legal fortemente alinhada com o atendimento multiescalar e multissetorial da San e do DHAA, com um processo claro de governança participativa e princípios que viabilizam o controle*

social do Estado a partir do exercício da democracia pelos múltiplos atores da sociedade. Entre alguns destaques, pode-se mencionar: 1. Temos desde 2006 um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), ancorado pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) tem entre seus princípios ser um sistema público, voltado à gestão intersetorial e participativa; 2. Temos um Guia Alimentar para a População Brasileira, premiado internacionalmente e reconhecido pelo sua abordagem complexa e integral da alimentação e pelo uso da classificação NOVA; possuímos um conjunto de políticas, lançadas em especial no início do século, que foram capazes de qualificar as condições de vida de boa parte da população, inclusive melhorando os índices de SAN e que dão centralidade à produção de alimentos da agricultura familiar, em dinâmicas locais e sustentáveis.

Como você têm percebido e atuado sobre estas questões?

5) Na mesma revisão de literatura, identificamos as seguintes recomendações como ações prioritárias desta dimensão:

Negócios: é preciso reorientar o sistema alimentar para o mercado interno de alimentos; criar medidas legislativas que façam frente ao monopólio empresarial no setor alimentar; maior valorização e incentivo à agricultura familiar de pequena e média escala; promoção da diversificação produtiva e o fortalecimento do papel do estado como regulador dos mercados alimentares; incentivo às cadeias curtas de abastecimento e a agroecologia.

Abastecimento e demanda: Há uma necessidade de ação constante por parte do Estado para viabilizar o atendimento da SAN da população (em especial, públicos em situação de vulnerabilidade), garantindo seu abastecimento de forma emergencial e desenvolvendo ações que possam melhorar suas condições de vida (repasse de renda, melhorias em condições de vida, geração de renda, etc..) - as mulheres em especial deveriam receber maior atenção, seja por terem um importante papel na SAN das famílias e comunidades, seja por se encontrarem estatisticamente em condições de desvantagem social. No que diz respeito à população geral, há necessidade de: maior atenção aos processos que determinam a formação e inflação dos preços; controle de monopólios no varejo alimentar (em especial, redes supermercadistas e atacarejo); maior incentivo a dinâmicas de abastecimento localizadas e promovidas pela agricultura familiar e comunidades tradicionais, bem como do varejo de pequeno e médio porte.

Ecológico: é necessário aliar a produção de alimentos a sistemas menos impactantes ambientalmente e que idealmente contribuam com a preservação e manutenção da biodiversidade. Nesse contexto, algumas recomendações de destaque são: a diversificação produtiva, incentivo à agroecologia, produção pecuária de baixo impacto, medidas de controle e redução do uso de agrotóxicos, ampliação das áreas de proteção ambiental, cumprimento da Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC) e das metas do Acordo de Paris.

Saúde: a necessidade de garantia do DHAA e a qualificação dos ambientes alimentares, seja fornecendo alimentos qualificados em espaços institucionais (escola, hospitais, asilos, abrigos, etc..) ou remediando problemas do abastecimento tal como os desertos alimentares. Para restringir o consumo de alimentos ultraprocessados, recomenda-se ações de controle desta produção, a melhoria da rotulagem e a criação de mecanismos de taxação. A elaboração de incentivos fiscais aos alimentos saudáveis é essencial para a popularização das dietas saudáveis. Sugere-se ainda campanhas de divulgação das orientações do Guia Alimentar para a População Brasileira e maior intersectorialidade entre as políticas de saúde, educação e San.

Governança: apesar do contexto positivo em relação ao marco legal existente, as publicações que analisam o cenário contemporâneo alertam para um grave processo de retrocesso político, em que muitas ações de San têm sido fragilizadas com redução de recursos, precarização de serviços ou até mesmo a total extinção de pastas e instâncias de alta relevância como CONSEA nacional,



*requerendo uma forte atuação da sociedade para que os direitos conquistados sejam mantidos. Recomenda-se também a estruturação de mecanismos de descentralização focados em facilitar a capilaridade da San, inclusive com financiamentos próprios, que possam auxiliar estados e municípios a priorizar a transição para sistemas alimentares agroecológico e justos, com a consolidação de agendas locais que integrem as dinâmicas rural e urbana. Há ainda o incentivo de ampliação das pesquisas nacionais que possam avaliar a influência das empresas do setor alimentar no processo de tomada de decisões públicas no país, inclusive considerando o processo de financiamento de campanhas eleitorais.*

Qual a sua percepção sobre essas recomendações? Há pontos falhos a serem considerados?

6) Identificamos ainda um conjunto de marcos legais nacionais que contribuem para a promoção das dietas saudáveis e acessíveis, bem como para a mitigação das emissões de gases de efeito estufa. Na sua visão quais as 3 principais legislações existentes que merecem destaque neste sentido? Justifique sua resposta.

7) Entre a legislação existente, existem leis que estão restringindo ou dificultando a transformação dos sistemas alimentares e a promoção de dietas saudáveis e acessíveis à população? Quais e porquê?

8) Existe algum fato ou uma situação que vocês acreditam que pode ser melhorado com uma novas ações governamentais? Qual e em que frente de ação?

9) Dentro do seu conhecimento, você pode me indicar pelo menos 3 organizações nacionais que estejam atuando em agendas em prol de uma transição para Sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis.

10) Dentro do seu conhecimento, você pode me indicar pelo menos 3 organizações nacionais que tem atuando de forma oposta, ou seja, envolvidos com agendas divergentes e a favor da manutenção do sistema alimentar hegemônico?

11) Você tem acompanhado o processo de realização da Cúpula dos Sistemas Alimentares convocada pelas Nações Unidas? Qual a relevância do evento na sua percepção?



## Roteiro de entrevistas para representantes da Sociedade Civil

1) Diferentes estudos têm argumentado que os sistemas alimentares estão na raiz de três grandes pandemias contemporâneas: insegurança alimentar e nutricional, obesidade e as mudanças climáticas. Em que medida essa discussão está presente na sua organização?

2) Sua organização tem atuado em algumas destas frentes de ação: 1) Reduzir a insegurança alimentar e nutricional, 2) diminuir a incidência de obesidade na população e 3) mitigar as mudanças climáticas? Em quais e como?

3) No âmbito deste projeto, nós realizamos uma revisão da literatura científica brasileira e identificamos que os principais problemas dessa área que dificultam ou impedem a transição para transformação dos sistemas alimentares de forma a promover dietas saudáveis e acessíveis a população seriam:

Negócios: o sistema agroalimentar brasileiro está hegemonicamente orientado para a produção de commodities agrícolas, a serem comercializadas no mercado internacional por meio de cadeias longas de abastecimento. Este sistema está ancorado em valores de lucro e produtividade, tecnificação da agricultura e do campo, gerando alimentos de baixa qualidade nutricional, alto impacto ambiental e um intenso agravamento da desigualdade social devido à precarização das condições de vida nas áreas rurais.

Abastecimento e demanda: não há no Brasil um problema de falta de produção de alimentos, há sim uma distribuição desigual em parte devido ao alto contexto de desigualdade socioeconômica da sociedade que afeta as condições de abastecimento da população. Por um lado, temos um grande contingente de pessoas que não tem recursos (financeiros e materiais) para garantir uma alimentação saudável e adequada. Por outro lado, temos uma pequena porcentagem da população com muitos recursos se tornando “o consumidor alvo” da demanda da produção de alimentos e um setor varejista altamente concentrado, ambos processos encarecem ainda mais os alimentos saudáveis para aqueles com recursos limitados.

Ecológico: hegemonicamente, o sistema alimentar brasileiro está baseado em uma produção de alimentos em larga escala, com cultivos monoculturais ou pecuária extensiva, com alto uso de agrotóxicos e aditivos químicos, gerando uma grande emissão de gás de efeitos estufa, alteração do uso do solo, poluição de recursos naturais, redução da biodiversidade e dos habitats naturais.

Saúde: hegemonicamente, o sistema alimentar brasileiro está baseado em uma produção de alimentos com alto uso de agrotóxicos e aditivos agrícolas, com baixa diversidade. O processamento de alimentos é majoritariamente ultraprocessado, sendo estes itens frequentemente mais econômicos do que frutas, legumes, verduras e cereais de base. De forma conjunta, o processo leva ao fenômeno da dupla má-nutrição.

Governança: Nesta dimensão, o Brasil é considerado uma referência internacional, ao ter um marco legal fortemente alinhada com o atendimento multiescalar e multissetorial da San e do DHAA, com um processo claro de governança participativa e princípios que viabilizam o controle social do Estado a partir do exercício da democracia pelos múltiplos atores da sociedade. Entre alguns destaques, pode-se mencionar: 1. temos desde 2006 um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), ancorado pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) tem entre seus princípios ser um sistema público, voltado à gestão intersetorial e participativa; 2. temos um Guia Alimentar para a População Brasileira premiado internacionalmente e reconhecido pelo sua abordagem complexa e integral da alimentação e pelo uso da classificação NOVA; possuímos um conjunto de políticas, lançadas em especial no início no século, que foram

*capaz de qualificar as condições de vida de boa parte da população, inclusive melhorando os índices de SAN e que dão centralidade à produção de alimentos da agricultura familiar, em dinâmicas locais e sustentáveis.*

Como você têm percebido e atuado sobre estas questões?

4) Na mesma revisão de literatura, identificamos as seguintes recomendações como ações prioritárias desta dimensão:

*Negócios:* *é preciso reorientar o sistema alimentar para o mercado interno de alimentos; criar medidas legislativas que façam frente ao monopólio empresarial no setor alimentar; maior valorização e incentivo à agricultura familiar de pequena e média escala; promoção da diversificação produtiva e o fortalecimento do papel do estado como regulador dos mercados alimentares; incentivo às cadeias curtas de abastecimento e a agroecologia.*

*Abastecimento e demanda:* *Há uma necessidade de ação constante por parte do Estado para viabilizar o atendimento da SAN da população (em especial, públicos em situação de vulnerabilidade), garantindo seu abastecimento de forma emergencial e desenvolvendo ações que possam melhorar suas condições de vida (repasse de renda, melhorias em condições de vida, geração de renda, etc..) - as mulheres em especial deveriam receber maior atenção, seja por terem um importante papel na SAN das famílias e comunidades, seja por se encontrarem estatisticamente em condições de desvantagem social. No que diz respeito à população geral, há necessidade de: maior atenção aos processos que determinam a formação e inflação dos preços; controle de monopólios no varejo alimentar (em especial, redes supermercadistas e atacarejo); maior incentivo a dinâmicas de abastecimento localizadas e promovidas pela agricultura familiar e comunidades tradicionais, bem como do varejo de pequeno e médio porte.*

*Ecológico:* *é necessário aliar a produção de alimentos a sistemas menos impactantes ambientalmente e que idealmente contribuam com a preservação e manutenção da biodiversidade. Nesse contexto, algumas recomendações de destaque são: a diversificação produtiva, incentivo à agroecologia, produção pecuária de baixo impacto, medidas de controle e redução do uso de agrotóxicos, ampliação das áreas de proteção ambiental, cumprimento da Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC) e das metas do Acordo de Paris.*

*Saúde:* *a necessidade de garantia do DHAA e a qualificação dos ambientes alimentares, seja fornecendo alimentos qualificados em espaços institucionais (escola, hospitais, asilos, abrigos, etc..) ou remediando problemas do abastecimento tal como os desertos alimentares. Para restringir o consumo de alimentos ultraprocessados, recomenda-se ações de controle desta produção, a melhoria da rotulagem e a criação de mecanismos de taxação. A elaboração de incentivos fiscais aos alimentos saudáveis é essencial para a popularização das dietas saudáveis. Sugere-se ainda campanhas de divulgação das orientações do Guia Alimentar para a População Brasileira e maior intersetorialidade entre as políticas de saúde, educação e San.*

*Governança:* *apesar do contexto positivo em relação ao marco legal existente, as publicações que analisam o cenário contemporâneo alertam para um grave processo de retrocesso político, em que muitas ações de San têm sido fragilizadas com redução de recursos, precarização de serviços ou até mesmo a total extinção de pastas e instâncias de alta relevância como CONSEA nacional, requerendo uma forte atuação da sociedade para que os direitos conquistados sejam mantidos. Recomenda-se também a estruturação de mecanismos de descentralização focados em facilitar a capilaridade da San, inclusive com financiamentos próprios, que possam auxiliar estados e municípios a priorizar a transição para sistemas alimentares agroecológico e justos, com a consolidação de agendas locais que integrem as dinâmicas rural e urbana. Há ainda o incentivo de ampliação das pesquisas nacionais que possam avaliar a influência das empresas do setor*

*alimentar no processo de tomada de decisões públicas no país, inclusive considerando o processo de financiamento de campanhas eleitorais.*

Qual a sua percepção sobre essas recomendações? Há pontos falhos a serem considerados?

5) Identificamos ainda um conjunto de marcos legais nacionais que contribuem para a promoção das dietas saudáveis e acessíveis, bem como para a mitigação das emissões de gases de efeito estufa. Na sua visão (pasta/Ministério/Secretária) quais as 3 principais legislações existentes que merecem destaque neste sentido? Justifique sua resposta.

6) Entre a legislação existente, existem leis que estão restringindo ou dificultando a transformação dos sistemas alimentares e a promoção de dietas saudáveis e acessíveis à população? Quais e porquê?

7) Existe algum fato ou uma situação que vocês acreditam que pode ser melhorado com uma novas ações governamentais? Qual e em que frente de ação?

8) A partir da sua atuação na organização tal? Como você percebe o cenário político atual em relação a uma agenda de transição dos sistemas alimentares para dinâmicas mais saudáveis e sustentáveis?

9) Como você avalia a atuação das organizações da sociedade civil em prol da transição dos sistemas alimentares para dinâmicas mais saudáveis e sustentáveis? Em que pontos estão as fortalezas? Em que pontos há necessidade de melhoria?

10) Dentro do seu conhecimento, você pode me indicar pelo menos 3 organizações nacionais que estejam atuando em agendas em prol de uma transição para Sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis.

11) Dentro do seu conhecimento, você pode me indicar pelo menos 3 organizações nacionais que têm atuado de forma oposta, ou seja, envolvidos com agendas divergentes e a favor da manutenção do sistema alimentar hegemônico?

12) A sua organização tem acompanhado o processo de realização da Cúpula dos Sistemas Alimentares convocada pelas Nações Unidas? Qual a relevância do evento na sua percepção?

## ANEXO 2 – ORIGEM DOS ENTREVISTADOS

Setor	Entrevistada/o	Vínculo	Temas
1. Governo	P.M.	Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento - MAPA	Negócios
2. Academia	S.S.	Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS	
3. Sociedade civil	F.G.	Oxfam Brasil	
4. Governo	M.M.	Companhia Nacional do Abastecimento - CONAB	Abastecimento e demanda
5. Academia	B.W.	Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP	
6. Sociedade civil	P.C.	Conexsus	
7. Governo	O.S.N.C.	Ministério do Meio Ambiente	Ecológica
8. Academia	F. A.	Universidade Federal do ABC	
9. Sociedade civil	P.L.	Grain	
10. Governo	N.E.	Ministério da Saúde	Saúde
11. Academia	J.P.	Universidade de São Paulo - USP	
12. Sociedade civil	R.I.	Associação Brasileira de Saúde Coletiva - ABRASCO	
13. Governo	P.C.C.	Ministério da Cidadania	Governança
14. Academia	G.C.	Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS	
15. Sociedade civil	S.M.	Conferência Popular de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional	
16. Sociedade civil	B.V.	FIAN Brasil	Gênero e segurança alimentar
17. Academia	B.M.	Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC (2019-2022)	Mudanças Climáticas e sistemas alimentares
18. Academia	M.R.	Freie Universität Berlin	COVID-19 e segurança alimentar no Brasil

## **ANEXO 3 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

O Sr(a) está sendo convidado(a) a participar como voluntário(a) da pesquisa: “**Uma Agenda para Ação - Transição para um Sistema Alimentar Saudável e Sustentável na América Latina**”.

### **A JUSTIFICATIVA, OS OBJETIVOS E OS PROCEDIMENTOS:**

Como parte do projeto desenvolvido pelo Idec – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor sobre sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis na América Latina, estamos realizando um estudo que tem como objetivo central desenvolver uma agenda integrada baseada em evidências para ações por sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis na América Latina que priorize dietas saudáveis e acessíveis, enquanto mantém as emissões de gases de efeito estufa dentro de limites sustentáveis.

### **DESCONFORTOS, RISCOS E BENEFÍCIOS:**

O risco aos quais os participantes deste estudo estão expostos se limita à possibilidade de haver algum desconforto ao responder algumas perguntas. As pesquisadoras asseguram a privacidade e o total sigilo da identidade dos entrevistados na divulgação dos resultados deste estudo. Ressalta-se que, a qualquer momento, o entrevistado pode recusar-se a responder as perguntas ou retirar o consentimento e deixar de participar da pesquisa, sem qualquer prejuízo.

### **FORMA DE ACOMPANHAMENTO E ASSISTÊNCIA:**

Os detalhes sobre a metodologia do estudo bem como as análises produzidas poderão ser compartilhados com os voluntários a qualquer momento. A participação de cada voluntário acontecerá apenas em uma única ocasião, com entrevistas individuais. Todas as entrevistas serão gravadas e acontecerão no formato on-line.

### **GARANTIA DE ESCLARECIMENTO, LIBERDADE DE RECUSA E GARANTIA DE SIGILO:**

O Sr(a) será esclarecido(a) sobre a pesquisa em qualquer aspecto que desejar. O Sr(a) é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a sua recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de qualquer benefício, você possui garantia ao direito à indenização diante de eventuais danos decorrentes da pesquisa que absorverá qualquer gasto relacionado garantindo assim não oneração de serviços de saúde. Os pesquisadores irão tratar a sua identidade com respeito e seguirão padrões profissionais de sigilo, assegurando e garantindo o sigilo e confidencialidade dos dados pessoais dos participantes de pesquisa. Seu nome, ou qualquer material que indique a sua participação não será liberado sem a sua permissão. O Sr(a) não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo. Uma cópia assinada deste termo de consentimento livre e esclarecido será enviada eletronicamente ao Sr(a), caso aceite participar dessa pesquisa. O estudo poderá ser interrompido mediante aprovação prévia do CEP quanto à interrupção ou quando for necessário, para que seja salvaguardado o participante da pesquisa.

## DECLARAÇÃO DO PARTICIPANTE DA PESQUISA

Eu, \_\_\_\_\_,  
RG. \_\_\_\_\_ fui informada(o) dos objetivos da pesquisa acima de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que em qualquer momento poderei solicitar novas informações para motivar minha decisão, se assim o desejar. As pesquisadoras **Janine Giuberti Coutinho** e **Potira Preiss** certificaram-me de que todos os dados desta pesquisa serão confidenciais e somente os pesquisadores terão acesso. Também sei que caso existam gastos, estes serão absorvidos pelo orçamento da pesquisa. Em caso de dúvidas poderei chamar a pesquisadora **Janine Giuberti Coutinho no telefone (11) 3874-2150 ramal 1061**.

O Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo também poderá ser consultado para dúvidas/denúncias relacionadas à Ética da Pesquisa e localiza-se na Av. Dr. Arnaldo, 715, Cerqueira César – São Paulo, SP, horário de atendimento: de segunda a sexta-feira, das 9h às 12h e das 13h às 15h telefone, (11) 3061-7779, que tem a função de implementar as normas e diretrizes regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos, aprovadas pelo Conselho. Assinei duas vias deste termo de consentimento livre e esclarecido, o qual também foi assinado pelo pesquisador que me fez o convite e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas. Uma **via** deste documento, devidamente assinada foi deixada comigo. Declaro que concordo em participar desse estudo.

---

Nome	Assinatura do Participante	Data
------	----------------------------	------

---

Potira Viegas Preiss	Assinatura da Pesquisadora	Data
----------------------	----------------------------	------

---

Janine Giuberti Coutinho	Assinatura da Pesquisadora	Data
--------------------------	----------------------------	------