

## NOTA TÉCNICA

Trata-se de nota técnica elaborada a partir de demanda do Processo SEI nº 21148.004594/2023-28, em decorrência do OFÍCIO Nº 58/2023/CAPL - AEAPF/AEAPF/MAPA, por intermédio do qual solicita manifestação da Embrapa Alimentos e Territórios acerca da importância do Projeto de Lei nº 1043, de 2023, de autoria do Deputado Padovani - UNIÃO/PR, que "Institui o Dia Nacional de Conscientização sobre Segurança Alimentar e a Semana Nacional de Conscientização sobre a Segurança Alimentar".

O projeto de lei dispõe o seguinte:

*“Art. 1º Esta Lei institui o Dia Nacional de Conscientização sobre Segurança Alimentar e a Semana Nacional de Conscientização sobre a Segurança Alimentar.*

*Art. 2º Fica instituído o Dia Nacional de Conscientização sobre Segurança Alimentar, a ser comemorado, anualmente, no dia 16 de outubro.*

*Art. 3º Fica instituída a Semana Nacional de Conscientização sobre a Segurança Alimentar, a ser celebrada, anualmente, na semana que antecede Dia Nacional de Conscientização sobre Segurança Alimentar.*

*Art. 4º São objetivos da Semana Nacional de Conscientização sobre a Segurança Alimentar:*

*I – divulgar informações sobre a Segurança Alimentar, incluindo a quantificação de pessoas em situação de insegurança alimentar;*

*II – promover eventos e campanhas para a promoção e o aperfeiçoamento das ações de combate à fome no Brasil.*

*Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”*

Após a análise do Projeto de Lei 1043/2023, seguem as considerações, abaixo descritas, relacionadas com a temática da Segurança Alimentar e Nutricional, com o intuito de contribuir na compreensão das possibilidades de alcance desta proposição.

### I - FUNDAMENTAÇÃO

A Constituição Federal brasileira estabeleceu, em seu artigo 1º, inciso III, a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da república (BRASIL, 1988). Contudo, o direito humano à alimentação somente foi incluído no artigo 6º da Constituição em 2010, como um direito social, e por intermédio da Emenda Constitucional nº 64, de 2010 (BRASIL, 2010). Assim, o acesso da população à alimentação saudável e diversificada é a garantia de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) ampla e impacta positivamente na saúde e na capacidade cognitiva, especialmente das crianças, além de ser promotora de desenvolvimento econômico e social.

Por abarcar diferentes dimensões, o conceito de SAN irradia-se do campo da saúde, ampliando-se para o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006). Dessa forma, está associado às demandas pelo acesso à terra, à água potável e às condições necessárias para a produção, distribuição e consumo de alimentos.

Internacionalmente, o dia 16 de outubro foi instituído pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) como o Dia Mundial da Alimentação. Desde 1981, a data é celebrada em diversos países, sempre evocando temas relacionados com a produção, saúde, educação, além do acesso e o consumo de alimentos, promovendo a sensibilização da população mundial sobre a fome, a má nutrição e as estratégias para sua erradicação. Dado que os objetivos do Dia Mundial da Alimentação, também celebrado anualmente no Brasil, assemelham-se com a proposta de instituir o “Dia Nacional de Conscientização sobre Segurança Alimentar e a Semana Nacional de Conscientização sobre a Segurança Alimentar”, faz-se necessário alinhar as duas iniciativas. Considerando que o PL 1043/2023 indica o dia 16 de outubro para instituir o “Dia Nacional de Conscientização sobre Segurança Alimentar”, presume-se que a proposta almeja atuar em conjunto com a data internacional. O Brasil também já instituiu o dia nacional da alimentação nas escolas, celebrado em 21 de outubro.

“Promover eventos e campanhas para a promoção e o aperfeiçoamento das ações de combate à fome no Brasil”, por exemplo, é ação necessária e já executada pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), Programa Mundial de Alimentos (WFP-ONU) e outros organismos públicos no âmbito do Dia Mundial da Alimentação, que podem ser incrementadas. Abordar segurança alimentar de modo amplo demanda comunicação clara e simples. O próprio conceito de “segurança alimentar” ainda é confundido com “segurança dos alimentos”.

A preocupação mundial com a fome foi igualmente destacada na Agenda 2030, lançada em 2015 pela ONU, que aponta os desafios a serem enfrentados para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), como o ODS 2 “Fome Zero e Agricultura Sustentável”, referente à temática da Segurança Alimentar e Nutricional, ao propor “Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável” (ONU, 2015).

No Brasil, a participação social nos temas relacionados à SAN remete há três décadas, especialmente a partir da experiência de mobilização social em torno da Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida, movimento que conquistou amplo alcance nacional por meio dos comitês locais da sociedade civil, envolvendo diversos setores. Essa ação desempenhou papel estratégico junto ao Estado, na criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e desencadeou a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o que provocou intenso debate e fortalecimento da articulação de diversas instituições em torno do tema. Já no início dos anos 2000, a 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional estabeleceu os passos iniciais para a consolidação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e contribuiu no processo de elaboração da Lei Orgânica de SAN (Lei 11.346/2006) (BRASIL, 2006).

A percepção coletiva de que o aumento da produção de alimentos não seria suficiente para sanar o problema da fome alcança, portanto, expressão política a partir deste contexto, o que

trouxo ao tema a relevância de uma ampla reflexão nacional sobre as desigualdades existentes na distribuição dos alimentos. Este debate, impulsionado pelas conferências subsequentes realizadas no país, evidenciou a importância da proposição de políticas públicas e marcos regulatórios que contribuíssem no enfrentamento à fome e a má nutrição no Brasil, como se observou na associação do Direito Humano à Alimentação aos direitos econômicos, sociais e culturais na Constituição Federal, na elaboração do 1º Plano Nacional de SAN, na criação da Câmara Interministerial de SAN (CAISAN) e do Sistema Nacional de SAN para gestão da política de SAN, em 2006.

Os fenômenos globais das mudanças climáticas, conflitos e desaceleração econômica causada pela pandemia **impactaram negativamente nos índices de insegurança alimentar** em todos os continentes. Em 2021, de acordo com o Global Report on Food Crises (GRFC), organizado pela FAO, WFP, União Europeia e outros parceiros, 193 milhões de pessoas enfrentavam insegurança alimentar grave (fome), um acréscimo de 40 milhões comparado aos dados de 2020. O aumento da fome no mundo tem promovido incertezas quanto ao cumprimento do ODS 2, sobretudo das metas 2.1 e 2.2, relacionadas à eliminação da fome e de todas as formas de má nutrição, com a garantia do acesso a alimentos seguros e nutritivos.

No Brasil, apesar dos avanços conquistados nos anos anteriores e que culminaram com a sua saída do Mapa da Fome, a insegurança alimentar tem tendência de piora desde 2014, com aumento mais acentuado dos índices de fome a partir de 2018. Estimativa mais recente (Rede Pensann e Gallup, 2022), com base em dados coletados em 577 municípios, aponta que 33 milhões de pessoas estão em insegurança alimentar grave no Brasil. Os efeitos da fome são destacadamente percebidos no espaço rural. Apesar disso, segundo o censo agropecuário, a maior parte produção de alimentos consumidos pela população brasileira advém da agricultura familiar, que corresponde a 77% dos estabelecimentos rurais. Ao mesmo tempo, o segmento é responsável por 67% da força de trabalho ocupada na agropecuária (IBGE, 2017).

Dentre as facetas da insegurança alimentar, segue em aumento a má nutrição, agravado após a pandemia, com a diminuição do consumo de alimentos saudáveis (carnes, queijos e laticínios, hortaliças e legumes) e aumento no consumo de alimentos ultraprocessados e, conseqüentemente, a prevalência do excesso de peso entre crianças e adultos na população brasileira e em todas as regiões do mundo.

O fortalecimento da SAN requer atenção especial à dimensão institucional, regulatória e de governança com a definição de políticas públicas alimentares permanentes, eficazes, consolidadas, que incentivem a formação de coalizão público-privada nacional para o enfrentamento à fome e ao desperdício de alimentos com a participação de atores dos diferentes elos da cadeia produtiva de alimentos, com atenção para as mulheres e jovens rurais.

Neste sentido, torna-se essencial o fortalecimento de políticas públicas alinhadas à SAN, tais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, por meio de melhorias na gestão, que incluam adoção de sistemas para melhor coordenação (a exemplo do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN) e capacitações de gestores em diferentes níveis de governo, além de garantias orçamentárias capazes de incrementar o poder de compra destes programas.

Assim, é de fundamental importância a sensibilização da sociedade sobre a valorização das compras públicas de alimentos das cooperativas de agricultores familiares e ampliação dos esforços para que as compras públicas sejam mais locais e, preferencialmente, baseadas em alimentos regionais alinhados à cultura alimentar da população a ser atendida. Tais estratégias

de sensibilização devem incentivar ainda, a formação e/ou fortalecimento de conselhos federal, estaduais e municipais de SAN, com participação da sociedade civil, representantes do setor produtivo, academia e governo, a ampliação da rede brasileira de bancos de alimentos por meio de parcerias com ONGs e municípios, como forma de ampliar a distribuição de alimentos saudáveis e seguros às populações carentes, e ampliação dos esforços para que a localização dos bancos esteja mais direcionada a atender os territórios com maior insegurança alimentar.

No apoio à formulação dessas políticas é relevante o fortalecimento dos procedimentos de análise e publicização das condições da insegurança alimentar, especialmente para as populações mais vulneráveis. O enfrentamento a essa realidade aponta para a necessidade da transformação dos sistemas alimentares com medidas que os tornem mais inclusivos, participativos, com enfoque territorial e que promovam a alimentação saudável, respeitando a diversidade da população brasileira. É importante o fortalecimento das políticas públicas que promovam a resiliência das populações às adversidades climáticas e o acesso à água, a exemplo dos Programas Um Milhão de Cisternas - P1MC e Uma Terra e Duas Águas (P1+2), assim como aquelas que contribuam na valorização, comercialização e consumo de produtos da sociobiodiversidade (a exemplo da Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade - PGPM-Bio), bem como as ações de apoio às iniciativas de proteção, acesso e manutenção do estoque sementes de variedades tradicionais em bancos comunitários de sementes, especialmente na região Nordeste, com a valorização do uso de variedades tradicionais adaptadas às realidades de clima e solos do Brasil, como proposto no Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, modalidade Sementes.

Na mesma direção, é necessário apoiar as políticas públicas relacionadas com a agricultura urbana e periurbana (como o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana e iniciativas de adesão das cidades ao Pacto de Milão por uma Política de Agricultura Urbana) e aos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional - EPSAN, que promovam circuitos curtos de comercialização, feiras, centrais de abastecimento (Ceasas), mercados públicos, mercados alimentares populares, centrais de recebimento e distribuição de produtos da agricultura familiar, além das cozinhas comunitárias, restaurantes populares, alimentação escolar e bancos de alimentos, com o intuito de incrementar o acesso da população das cidades a alimentos diversificados e saudáveis.

O fortalecimento da SAN remete ao apoio e incidência em políticas públicas e marcos regulatórios impulsionadores de processos de transição agroecológica (como a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - PNAPO) e, com isso, contribuam na diversificação da produção e na obtenção de alimentos saudáveis, assim como para a autonomia das famílias em relação aos insumos utilizados. Da mesma forma, devem ser fortalecidas as políticas públicas que promovam o incentivo à alimentação saudável nas escolas (a exemplo do PNAE), com a disponibilização de conhecimentos (educação alimentar) relacionados ao consumo de alimentos nutritivos, conforme orientado pelo Guia Alimentar para a População Brasileira (BRASIL, 2014).

Na mesma direção, torna-se essencial o fomento a ações de pesquisa, desenvolvimento e inovação que contribuam para o desenvolvimento de tecnologias, modelos de negócio (especialmente aqueles que promovam impactos sociais e ambientais), e outras atividades que possibilitem a promoção de transformações efetivas nos sistemas alimentares, com a conexão entre os elos da cadeia produtiva de alimentos, para garantir a ampliação da oferta e reduzir perdas e desperdícios e fortalecer iniciativas autóctones que valorizem a proteção e o uso sustentável da biodiversidade de espécies vegetais e animais.

Da mesma forma, é imprescindível a conformação de estratégias institucionais de diálogo entre a investigação científica formal e os saberes dos agricultores, povos e comunidades tradicionais (e entre esses atores sociais) nos processos de intervenção nos sistemas alimentares (HLPE, 2019), com o intuito de fortalecer as inovações sociais, o enfoque agroecológico e o protagonismo dos atores envolvidos, especialmente das mulheres e dos jovens rurais em relação aos desafios e necessidades para a consolidação dos direitos humanos e da soberania alimentar. Tal perspectiva epistemológica pode ser estimulada por iniciativas de pesquisa, desenvolvimento e inovação associadas ao conceito de laboratórios de inovação social (WASCHER et al, 2019), bem como por meio do incentivo às iniciativas de popularização da ciência e eventos de sensibilização da população sobre os fatores que levam à insegurança alimentar e as experiências de combate à fome no Brasil.

## II - CONCLUSÃO

Ante o exposto, com base na fundamentação apresentada nesta análise, na perspectiva da importância da instituição do Dia Nacional de Conscientização sobre Segurança Alimentar e da Semana Nacional de Conscientização sobre a Segurança Alimentar, opinamos **favoravelmente com ressalva** ao Projeto de Lei nº 1043, de 2023, considerado de **impacto médio**. Consideramos que o PL apresenta aderência às iniciativas de alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, bem como à abrangência do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

Ressaltamos a importância de que as atividades alusivas às datas garantam a participação efetiva das diversas representações da sociedade civil citadas nesta nota técnica e dos governos estaduais e municipais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 6 mai. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm)>Acesso em: 03 dez. 2022.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) >. Acesso em 6 mai. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Guia alimentar para a população brasileira / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. Brasília: Ministério da Saúde, 2014. 156 p.: il.

HLPE. Enfoques agroecológicos y otros enfoques innovadores en favor de la sostenibilidad de la agricultura y los sistemas alimentarios que mejoran la seguridad alimentaria y la nutrición. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Roma, 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Agropecuário 2017. Disponível em: < <https://censoagro2017.ibge.gov.br/2012-agencia-de-noticias/noticias/25786-em-11-anos-agricultura-familiar-perde-9-5-dos-estabelecimentos-e-2-2-milhoes-de-postos-de-trabalho.html>>. Acesso em 06 mai. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, de 25 de setembro de 2015. Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável. Disponível em < <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf> >. Acesso em 6 mai. 2023.

REDE PENSSAN. II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil [livro eletrônico]: II VIGISAN: relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. -- São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2022/10/14/olheestados-diagramacao-v4-r01-1-14-09-2022.pdf> . Acesso em: 05 mai. 2023.

WASCHER, E.; KALETKA, C.; SCHULTZE, J. Social innovation labs - a seedbed for social innovation. In Atlas of Social Innovation. 2nd Volume: A World of New Practices, 2019. Disponível em: < [https://www.socialinnovationatlas.net/fileadmin/PDF/volume-2/03\\_Ecosystem-and-Infrastructures-for-SI/03\\_01\\_SI-Labs-ASeedbed-for-SI\\_Wascher-Kaletka-Schultze.pdf](https://www.socialinnovationatlas.net/fileadmin/PDF/volume-2/03_Ecosystem-and-Infrastructures-for-SI/03_01_SI-Labs-ASeedbed-for-SI_Wascher-Kaletka-Schultze.pdf)>.