

Análise das políticas brasileiras para segurança alimentar: estratégias adotadas para enfrentar os desafios do Brasil no contexto do II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN)

Analysis of the Brazilian policies for food security: strategies adopted to face the Brazilian challenges in the context of the II National Plan On Food And Nutritional Security (PLANSAN)

Sthefanie Aguiar da Silva¹

João Marcelo Pereira Ribeiro²

Wellyngton Silva de Amorim³

Ana Valquiria Jonck⁴

*José Baltazar Salgueirinho Osório
de Andrade Guerra⁵*

-
- 1 Estudante de Relações Internacionais na Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Pesquisadora no Projeto BRIDGE, financiado pela FAPESC (Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina) e pelo Conselho de Pesquisa do Reino Unido (RCUK) através do Fundo Newton. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Eficiência Energética e Sustentabilidade - GREENS. E-mail: sthefanie.sads@hotmail.com. Telefone: +55 48 988147410.
 - 2 Mestre em Administração pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Pesquisador dos projetos LINKS 2015 e BRIDGE, financiado pela FAPESC (Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina) e pelo Conselho de Pesquisa do Reino Unido (RCUK) através do Fundo Newton. Pesquisador do Grupo de Pesquisa em Eficiência Energética e Sustentabilidade - GREENS. E-mail: joaomarcloprdk@gmail.com. Telefone: +55 48 998272122.
 - 3 Mestrando em Ciências Ambientais pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Pesquisador nos Projetos LINKS 2015 e BRIDGE, financiados pela FAPESC (Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina) e pelo Conselho de Pesquisa do Reino Unido (RCUK) através do Fundo Newton. Pesquisador do Grupo de Pesquisa em Eficiência Energética e Sustentabilidade - GREENS. E-mail: wellyngton.amorim@gmail.com. Telefone: +55 48 984525479.
 - 4 Estudante de Relações Internacionais na Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Pesquisadora no Projeto BRIDGE, financiado pela FAPESC (Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina) e pelo Conselho de Pesquisa do Reino Unido (RCUK) através do Fundo Newton. E-mail: anajonck15@gmail.com.
 - 5 Professor titular na Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Diretor no Grupo de Pesquisa em Eficiência Energética e Sustentabilidade (GREENS), Unisul. Também na UNISUL, coordena três projetos de pesquisa: JELARE e REGSA, ambos financiados pela União Europeia; Projetos LINKS 2015 e BRIDGE, financiados pela FAPESC (Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina) e pelo Conselho de Pesquisa do Reino Unido (RCUK) através do Fundo Newton. E-mail: baltazar.guerra@unisul.br.

RESUMO: Um dos desafios da agenda internacional é garantir a segurança alimentar e nutricional. O Brasil é um dos maiores produtores agrícolas do mundo e tem desenvolvido diversas políticas públicas para garantir a nutrição da sua população. Quatro pilares são utilizados internacionalmente para mensurar a segurança alimentar e nutricional de um país ou região: disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade. O país tem demonstrado diversos avanços na promoção de segurança alimentar e nutricional. Ainda assim, restam desafios a serem enfrentados no período programado (2016-2019), estabelecidos no II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). Este artigo pretende analisar os nove desafios do II PLANSAN e caracterizar os principais focos e brechas no plano brasileiro, visando auxiliar na promoção de políticas públicas para a garantia da nutrição básica populacional. O presente artigo notou a instabilidade política e econômica do Brasil como as maiores barreiras para a garantia da segurança alimentar e nutricional.

■ **Palavras-chave:** Segurança alimentar. II PLANSAN. Estabilidade.

ABSTRACT: One of the challenges of the current international agenda is to ensure food and nutritional security. Brazil is one of the largest agricultural producers in the world and has developed several public policies to guarantee the nutrition of its population. Four pillars are used internationally to measure food and nutritional security in a country or region: availability, access, utilization and stability. Brazil has demonstrated several advances in the promotion of food and nutritional security in the national territory. Yet, challenges remain to be faced in the 2016-2019 period, established through the II National Plan of Food and Nutritional Security (PLANSAN), contextualized in the global movement to guarantee food security from the second goal of the Sustainable Development Goals (SDGs). Considering the four pillars of food and nutritional security, this paper intends to analyze the 9 challenges of the II PLANSAN and to characterize the main focuses and gaps left by the Brazilian plan, aiming at assisting in the promotion of public policies to guarantee the basic population nutrition. In this regard, the present article noticed the political and economic instability of Brazil as the greatest barrier to guarantee food and nutritional security.

■ **KEYWORDS:** Food security. Brazil. II PLANSAN. Stability.

1 INTRODUÇÃO

A vulnerabilidade das produções agrícolas devido às alterações climáticas, o aumento populacional, e conseqüentemente, a demanda por alimentos, são responsáveis pelo aparecimento de desafios na área da segurança alimentar no Brasil e no mundo. O Brasil é um dos maiores produtores agrícolas mundiais e um grande exportador de *commodities*⁶. Ao mesmo

6 SILVA, N. M. G.; CESÁRIO, A. V.; CAVALCANTI, I. R. **Relevância do agronegócio para economia brasileira atual.** X Encontro de Iniciação à Docência, Universidade Federal da Paraíba, 2010.

tempo, é um país que saiu do mapa da fome recentemente⁷ em razão de programas e leis para garantir o acesso, utilização, estabilidade e disponibilidade de alimentos para as populações mais vulneráveis⁸.

Apesar de grandes avanços em termos nutricionais, o país tende a enfrentar nove desafios previstos no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), que foram programados para serem cumpridos no período entre 2016 e 2019. O II PLANSAN está alinhado com os objetivos assumidos pelo Brasil internacionalmente na assinatura dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, buscando atingir ambos de forma conjunta.

Visando auxiliar a promoção de políticas públicas para a segurança alimentar, este trabalho é a primeira parte de um estudo realizado dentro do Grupo de Pesquisa em Eficiência Energética e Desenvolvimento Sustentável (GREENS), no âmbito do Projeto Bridge (*Building Resilience in a Dynamic Global Economy: Complexity across scales in the Brazilian Food-Water-Energy Nexus*), que questiona o alinhamento dos nove desafios do II PLANSAN com os quatro pilares de segurança alimentar e nutricional descritos pelo *World Food Programme* (WFP)^{9,10} e *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO)^{11,12}.

Este trabalho está dividido em três partes principais. Na primeira parte, envolvendo o tópico 2, trata-se de uma revisão de literatura para a temática e contextualização da segurança alimentar. Nos tópicos seguintes os autores apresentam uma análise dos programas e políticas para segurança alimentar no Brasil e, respectivamente, seus resultados. No último tópico é desenvolvida uma discussão levando em conta a literatura e as políticas brasileiras, procurando analisar o II PLANSAN conforme os pilares de segurança alimentar para apontar as falhas do Brasil na definição das metas.

7 ONUBR. Organização das Nações Unidas no Brasil. **Crescimento da renda dos 20% mais pobres ajudou Brasil a sair do mapa da fome, diz ONU**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/crescimento-da-renda-dos-20-mais-pobres-ajudou-brasil-a-sair-do-mapa-da-fome-diz-onu/>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

8 OECD; FAO. Organization for Economic Co-operation and Development; Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Perspectivas Agrícolas 2015-2024**. 2015. Disponível em: <<https://www.fao.org.br/download/PA20142015CB.pdf>>. Acesso em: 8 ago. 2016.

9 Programa Alimentar Mundial.

10 WFP. World Food Programme. **What is food security?** 2016. Disponível em: <<https://www.wfp.org/node/359289>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

11 Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura.

12 FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action**. 1996. World Food Summit 13-17 November 1996. Rome.

2 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

De maneira geral, segurança alimentar é um termo considerado bastante flexível e multidimensional, abrindo espaço para que seja interpretado das mais diversas formas¹³. Originalmente, o termo era utilizado para explicar a capacidade de um país em conseguir abastecer e satisfazer as necessidades alimentares da sua população¹⁴.

Em 1974, a *World Food Security* definiu segurança alimentar como a “disponibilidade em todos os momentos do abastecimento mundial de gêneros alimentícios básicos para sustentar uma expansão constante do consumo de alimentos e para compensar as flutuações na produção e nos preços”^{15,16}.

Nove anos depois, a FAO complementa o conceito ao afirmar que a segurança alimentar deve “garantir que todas as pessoas em todos os momentos tenham acesso físico e econômico a alimentos básicos que elas precisam”^{17,18}. Em 1996, A Cúpula Mundial da Alimentação (*World Food Summit*) apresenta uma definição ainda mais complexa que as anteriores¹⁹, ao afirmar que

*A segurança alimentar, a nível individual, doméstico, nacional, regional e global, é alcançada quando todas as pessoas têm acesso físico e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável*²⁰.

Para o Banco Mundial, segurança alimentar é o “acesso a todas as pessoas em todos os momentos à comida suficiente para uma vida ativa e saudável”^{21,22}. Já para o *World Food Program*, “as pessoas são consideradas segu-

13 MAXWELL, Simon et al. **Household food security**: a conceptual review. Household Food Security: concepts, indicators, measurements. Edited by S. Maxwell and T. Frankenberger. Rome and New York: IFAD and UNICEF, 1992.

14 PINSTRUP-ANDERSEN, Per. **Food security: definition** and measurement. **Food Security**, v. 1, n. 1, p. 5-7, 2009.

15 “availability at all times of adequate world food supplies of basic foodstuffs to sustain a steady expansion of food consumption and to offset fluctuations in production and prices”.

16 FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **World Food and Agriculture Situation, State of Food and Agriculture**. 1974. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/meeting/007/F5340E/F5340E03.htm>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

17 “Ensuring that all people at all times have both physical and economic access to the basic food they need”.

18 FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **World Food Security**: a Reappraisal of the Concepts and Approaches. 1983. Director General’s Report. Rome.

19 FAO, 1996, op. cit.

20 “Food security, at the individual, household, national, regional and global levels [is achieved] when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life”.

21 “access by all people at all times to enough food for an active, healthy life”.

22 World Bank. **World Development Report 1986**. Oxford University Press. 1986. p. 8. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5969/WDR1986-English.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 5 out. 2016.

ras de alimentos quando têm acesso a todos os momentos à alimentos suficientes, seguros e nutritivos para manter uma vida saudável e ativa^{23,24}.

O WFP²⁵ e a FAO²⁶ citam também a existência de importantes pilares observados pela segurança alimentar: a disponibilidade, o acesso, a utilização e a estabilidade de alimentos, que estão representados no Quadro 1. Em geral, estas são as dimensões mais reconhecidas e apresentadas em qualquer índice que trate da segurança alimentar²⁷.

Quadro 1 – Os quatro pilares da segurança alimentar

Disponibilidade	Ocorre quando existem quantidades suficientes de alimentos disponíveis, considerando estoques e produções em uma determinada área “e a capacidade de se trazer comida de outros lugares através do comércio ou da ajuda.” ²⁸
Acesso	Ocorre quando as pessoas podem alcançar regularmente adequadas quantidades de comida, seja através da compra, da troca, de empréstimos, da produção caseira, por presentes ou ajuda alimentar.
Utilização	Significa que toda a comida consumida deve impactar positivamente na nutrição das pessoas, implicando práticas de armazeno, higiene, saúde dos indivíduos, práticas de partilha e alimentação no âmbito familiar.
Estabilidade	Ocorre quando uma população, família ou indivíduo possui acesso a alimentos adequados durante todos os momentos, não havendo a possibilidade ou risco de que o acesso a estes alimentos seja perdido por decorrência de crises econômicas, climáticas ou por eventos cíclicos.

Fonte: Elaborada pelos autores, baseada em FAO, 1996, e WFP, 2016.

Em relação à exposição da Tabela 1, entende-se que a **disponibilidade** diz respeito à disposição de uma alimentação adequada às pessoas. **Acesso**

23 “people are considered food secure when they have available access at all times to sufficient, safe, nutritious food to maintain a healthy and active life”.

24 WFP, 2016, op. cit.

25 Ibidem.

26 FAO, 1996, op. cit.

27 NAPOLI, Marion et al. **Towards a food insecurity Multidimensional Index (FIMI)**. Master in Human Development and Food Security, 2011.

28 “and the capacity to bring in food from elsewhere, through trade or aid”.

existe quando todas as famílias e indivíduos dentro destas famílias possuem os recursos necessários para obter uma alimentação adequada e nutritiva (seja através da produção, da compra ou doação). A **utilização** representa a capacidade do corpo humano de ingerir e metabolizar os alimentos. Refere-se também à existência de dietas que sejam nutritivas e seguras, em um ambiente biológico e socialmente adequado, evitando doenças e garantindo a utilização adequada dos alimentos. A **estabilidade** é o determinante temporal que afeta diretamente os outros três elementos anteriores^{29,30,31}.

Charlton³² afirma que, “embora nem sempre explícito, cada pilar contém considerações nutricionais e componentes cruciais para os elos da cadeia entre as economias nacionais de alimentos, as famílias e o bem-estar individual”³³.

Para Nelson et al.³⁴,

as alterações climáticas tornarão ainda mais difícil o desafio de alcançar a segurança alimentar. Seus efeitos sobre a produção e distribuição de alimentos podem aumentar a pobreza e a desigualdade, com impactos em cada um dos quatro pilares e consequentes efeitos sobre os meios de subsistência e a nutrição³⁵.

Ou seja, a estabilidade dos sistemas alimentares pode estar em risco, graças a um cenário de alterações climáticas³⁶.

A insegurança alimentar³⁷ também pode ser dividida em duas formas: insegurança alimentar crônica e insegurança alimentar transitória. Ela é considerada crônica quando ocorre com persistência ou em longo prazo. As pessoas

29 GROSS, Rainer et al. The four dimensions of food and nutrition security: definitions and concepts. **SCN News**, v. 20, p. 20–25, 2000.

30 INGRAM, John. A food systems approach to researching food security and its interactions with global environmental change. **Food Security**, v. 3, n. 4, p. 417–431, 2011.

31 PANGARIBOWO, Evita Hanie et al. **Food and nutrition security indicators: a review**. 2013. Disponível em: <http://www.zef.de/uploads/tx_zefportal/Publications/wp108.pdf>. Acesso em: 5 out. 2016.

32 CHARLTON, Karen E. Food security, food systems and food sovereignty in the 21st century: A new paradigm required to meet Sustainable Development Goals. **Nutrition&Dietetics**, v. 73, n. 1, p. 3–12, 2016.

33 “While not always explicit, each pillar contains nutrition considerations and components crucial to the links in the chain between national food economies, households and individual well-being”.

34 NELSON, Gerald C. et al. **A zero draft consultation paper**. 2012. p. 2. Disponível em: <http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/_Climate_Change/Climate_Change_e-consultation_V0_Draft_Report.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2016.

35 “climate change will make the challenge of achieving food security even harder. Its effects on food production and distribution may increase poverty and inequality, with impacts on each of the four pillars, and consequent effects on livelihoods and nutrition”.

36 WHEELER, Tim; VON BRAUN, Joachim. Climate change impacts on global food security. **Science**, v. 341, n. 6145, p. 508–513, 2013.

37 “food insecurity exists when people do not have adequate physical, social or economic access to food as defined above” (FAO. Food Agriculture Organization of the United Nations. **Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages**. 2003. Commodity Policy and Projections Service Commodities and Trade Division. Rome).

que se enquadram neste contexto são incapazes de satisfazer as suas necessidades alimentares mínimas durante um grande período de tempo, o que gera longos períodos de pobreza, um acesso inadequado aos recursos produtivos e financeiros e a falta de bens. Já a insegurança alimentar transitória ocorre quando existe uma queda súbita na capacidade de produção alimentar ou a falta do acesso a comida suficiente para manter um bom estado nutricional em um período de prazo curto/temporário. Ocorre também quando há flutuações na disponibilidade e no acesso aos alimentos, incluindo as variações de ano para ano na produção de alimentos no mercado interno^{38,39}.

Desta forma, a segurança alimentar pode ser considerada um fenômeno estratégico, que caso seja bem interpretado, pode contribuir demasiadamente para a criação e implementação de políticas e programas para a melhoria da nutrição⁴⁰.

A importância de um “impulsionamento” na nutrição e no acesso à alimentação é ainda mais perceptível ao se observarem os dados globais: até 2050, a população mundial, de 9,7 bilhões demandará 70% mais alimentos do que o que é consumido atualmente⁴¹, levando em consideração a população que cresce e a força de trabalho rural que diminui⁴².

3 POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Uma política pública voltada para a segurança alimentar e nutricional se torna eficiente quando, além de dar assistência alimentar à população, dinamiza a economia local, aumenta o acesso aos alimentos (através de produção, abastecimento e comércio), promove a educação alimentar e garante a nutrição adequada da população⁴³. O Conselho Nacional de Segurança Ali-

38 VON BRAUN, Joachim et al. (Ed.). Improving food security of the poor: Concept, policy, and programs. *Intl Food Policy Res Inst*, 1992.

39 FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **An Introduction to the Basic Concepts of Food Security**. 2008. Food Security Programme. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/013/al936e/al936e00.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

40 PINSTRUP-ANDERSEN, 2009, op. cit.

41 WEF. World Economic Forum. **Shaping the Future of Food Security and Agriculture**. 2016. Disponível em: <<https://www.weforum.org/system-initiatives/food-security-and-agriculture/>>. Acesso em: 5 out. 2016.

42 FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **How to Feed the World**: Global agriculture towards 2050. 2009. Rome. Disponível em: <http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/Issues_papers/HLEF2050_Global_Agriculture.pdf>. Acesso em: 5 out. 2016.

43 GONÇALVES, Maetê Pedrosa et al. Políticas públicas de segurança alimentar no Brasil: uma análise do Programa de Restaurantes Populares. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, v. 1, n. 1, 2011.

mentar e Nutricional⁴⁴ define política de segurança alimentar e nutricional como um conjunto de ações planejadas para a garantia de oferta e acesso de alimentos para toda a população, promovendo a nutrição e saúde, e para que sejam sustentáveis, ou seja, programadas para o longo prazo.

Nesse sentido, a preocupação com a segurança alimentar e nutricional no Brasil começa a aparecer nos discursos políticos como parte da desigualdade social muito proeminente no país. Em 1940, durante o Estado Novo, instituiu-se o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), a primeira política pública brasileira voltada ao combate à fome e à educação alimentar e nutricional, dando início ao possível debate da segurança alimentar no país, embora se priorizassem principalmente os trabalhadores do mercado formal^{45,46}. Em 1953, ao fim do Estado Novo, foi lançado o Plano Nacional de Alimentação, onde se consolidou a criação de estratégias de segurança alimentar e nutricional, neste caso, direcionadas especificamente para cidadãos menos favorecidos⁴⁷.

Durante o Regime Militar, as principais estratégias neste sentido foram a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) em 1972, que tinha por objetivo auxiliar o governo na formulação de políticas alimentares e nutricionais, e também o Programa de Alimentação do Trabalhador de 1976, política, essa, voltada para trabalhadores de baixa renda^{48,49}.

No pós-regime militar, durante a metade da década de 80, o discurso da segurança alimentar e nutricional ganhou mais força⁵⁰. Destaca-se o ano de 1985, com o lançamento do documento do Ministério da Agricultura intitulado “Segurança Alimentar – Proposta de uma política de combate à fome” e também a realização da primeira conferência nacional sobre o tema⁵¹. Em 1993, foi formalizado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutri-

44 CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional**: Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. 2014. Disponível em: <[http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/principios-e-diretrizes-de-uma-politica-de-san-.](http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/principios-e-diretrizes-de-uma-politica-de-san-)>. Acesso em: 20 jul. 2016.

45 PINTO, H. S. **A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (Parte 1)**: A Modernização do Estado e os Avanços na Superação da Fome. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado 2014 (Texto para Discussão nº 150). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos/.](http://www.senado.leg.br/estudos/)>. Acesso em: 3 ago. 2017.

46 EVANGELISTA, Ana Maria da Costa. **O Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS): Trabalhadores e Políticas Públicas de Alimentação (1940-1967)**. 2010.

47 PINTO, 2014, op. cit.

48 Ibidem.

49 Brasil. **Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6321.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.

50 PINTO, 2014 op. cit.

51 Ibidem.

cional (CONSEA), principal órgão governamental para a segurança alimentar e nutricional do Brasil e o maior ator na formação de políticas alimentares e nutricionais atuais no país⁵².

Assim que a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) foi implantada como objetivo estratégico do governo brasileiro, ela passou a ser o centro das políticas de produção agrícola para a alimentação, comercialização e distribuição de alimentos⁵³. Estudos também ressaltam a importante participação brasileira em políticas de transferência de renda, que contribuem para a garantia da segurança alimentar e nutricional em populações mais pobres^{54,55}.

A seguir, serão abordadas as principais ações em políticas públicas para a segurança alimentar e nutricional no Brasil, os planos e programas implementados nacionalmente. Essas ações têm foco na ligação e importância mútua da agricultura familiar para a segurança alimentar e nutricional.

3.1 PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PLANSAN)

Em face das diretrizes nacionais de segurança alimentar e nutricional e considerando o cenário global moldado pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), foi acordado o II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). O II PLANSAN é responsável pela definição de objetivos e iniciativas brasileiras em segurança alimentar e nutricional, além de divulgar os custos públicos necessários à implementação e quais órgãos e programas brasileiros serão empregados para atingir tais objetivos.

O primeiro PLANSAN foi criado em 2011 e programado para o período de 2012-2015. O plano contou com 10 desafios que pretendiam erradicar a extrema pobreza e a insegurança alimentar grave, garantindo a promoção da produção familiar e sustentável, e promovendo o fortalecimento das ações brasileiras na defesa do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). O esforço na implementação e no investimento em programas que

52 Ibidem.

53 MALUF, Renato S. et al. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. *Revista Cadernos de Debate*, v. 4, p. 66-88, 1996.

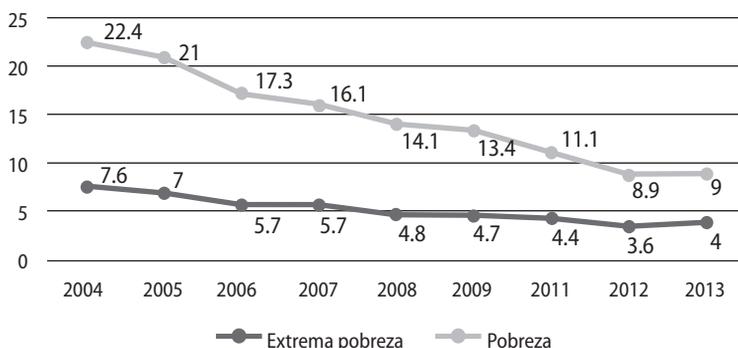
54 BURLANDY, Luciene. Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 12, n. 6, p. 1441-1451, 2007.

55 SEGALL-CORRÉA, Ana Maria et al. Cash transference and food insecurity in Brazil: analysis of national data. *Revista de Nutrição*, v. 21, p. 39s-51s, 2008.

compõem a estratégia de acesso aos alimentos contribuíram para o aumento no acesso a alimentos pela população brasileira, levando conseqüentemente a uma redução da pobreza e extrema pobreza. Desta forma, através de políticas públicas para a inclusão produtiva, para a geração de renda para as famílias que vivem no campo, garantindo crédito rural e incentivos para a aquisição de alimentos da agricultura familiar para suprir os mercados institucionais, por exemplo, foram possíveis grandes conquistas que puderam ser sentidas em todo o território nacional⁵⁶.

Gráfico 1 – Evolução da extrema pobreza no Brasil entre 2004 e 2013

Evolução da extrema pobreza, segundo proporção de pobres e extremamente pobres, Brasil, 2004-2013*



Fonte: Elaborada pelos autores, adaptado de CAISAN, 2015.

*Em 2010, em virtude da realização do Censo Demográfico, não há coleta de dados pela PNAD. Fonte: PNAD/IPEADATA, 2014.

Nota: Decreto 7492 (Brasil sem Miséria).

A experiência com o primeiro período do PLANASAN mostrou a necessidade de criação de estratégias claras e a importância de identificar a insegurança alimentar presente nos grupos de minorias mais vulneráveis (mulheres, indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais brasileiras)⁵⁷. Constatou-se que o elevado número de objetivos e metas (43 objetivos e 330 metas) dificultava o seu monitoramento, o que prejudicou o foco que

56 CAISAN. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Balanco das Ações do plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: PLANASAN 2012-2015**. Brasília, DF: MDS, Secretaria-Executiva da CAISAN, 2014. 120 p.; 28 cm ISBN: 978-85-60700-65-3.

57 CAISAN. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional De Segurança Alimentar e Nutricional (PLANASAN 2016-2019)**. 2016. Disponível em: <<http://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2016/05/PLANASAN-2016.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

deveria ser dado a questões mais sensíveis. Portanto, oficinas intersetoriais foram feitas por diretriz do plano. Além disso, implementou-se o Sistema de Monitoramento do PLANASAN – SISPLANASAN, cujo objetivo foi monitorar o funcionamento do plano⁵⁸.

Apesar dos resultados positivos, o I PLANASAN deixou algumas lições para a formulação do II PLANASAN: primeiramente, a) o Plano deve ter um caráter estratégico, possuindo metas ainda mais claras e robustas para impactar a sociedade; b) temas regulatórios também devem ser incluídos; c) deve-se comunicar os seus objetivos e resultados, lembrando-se sempre do período de quatro anos; e d) deve haver a capacidade de monitorar as vulnerabilidades mais específicas em termos de insegurança alimentar e nutricional, acompanhando sempre as agendas transversais, envolvendo a juventude, os indígenas, as mulheres, quilombolas, outros povos e comunidades tradicionais e a população negra⁵⁹.

Em 2015, ocorreu no Brasil a V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que teve como tema “Comida de verdade no campo e na cidade” e que objetivou ampliar os compromissos políticos para a promoção da soberania alimentar, com a garantia do DHAA, através da gestão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e no II PLANASAN⁶⁰.

A V Conferência resultou em uma Carta Política, que dá as prioridades e diretrizes para a criação do II PLANASAN. Assim, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), em conjunto com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), baseou-se na Carta para a criação do plano para o período 2016-2019⁶¹.

O II PLANASAN foi formulado com base em nove desafios brasileiros na garantia de SAN, com atenção para um macrodesafio: a promoção de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis, que envolve os desafios 3, 4 e 5, como mostra o Quadro 2.

58 Ibidem.

59 CAISAN, 2016, op. cit.

60 CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Relatório Final**: Carta Política, Manifesto, Proposições e Moções. 2015. Disponível em: <<http://polis.org.br/wp-content/uploads/Relatorio-Final-5ª-Conferencia-Nacional-de-SAN.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2016.

61 CAISAN, 2016, op. cit.

Quadro 2 – Desafios do II PLANSAN (2016-2019)

**Desafios do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
(PLANSAN 2016-2019)**

Desafio 1 - Promover o acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Desafio 2 - Combater a Insegurança Alimentar e Nutricional e promover a inclusão produtiva rural em grupos populacionais específicos, com ênfase em Povos e Comunidades Tradicionais e outros grupos sociais vulneráveis no meio rural.

**MACRO-
DESAFIO:
Promoção
de Sistemas
Alimentares
Saudáveis e
Sustentáveis**

Desafio 3 - Promover a produção de alimentos saudáveis e sustentáveis, a estruturação da agricultura familiar e o fortalecimento de sistemas de produção de base agroecológica.

Desafio 4 - Promover o abastecimento e o acesso regular e permanente da população brasileira à alimentação adequada e saudável

Desafio 5 – Promover e proteger a alimentação adequada e saudável da população brasileira, com estratégias de educação alimentar e nutricional e medidas regulatórias.

Desafio 6 - Controlar e Prevenir os Agravos decorrentes da má alimentação.

Desafio 7 - Ampliar a disponibilidade hídrica e o acesso à água para a população, em especial a população pobre no meio rural.

Desafio 8 - Consolidar a implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), aperfeiçoando a gestão federativa, a intersetorialidade e a participação social.

Desafio 9 - Apoio a iniciativas de promoção da soberania, segurança alimentar e nutricional, do direito humano à alimentação adequada e de sistemas alimentares democráticos, saudáveis e sustentáveis em âmbito internacional, por meio do diálogo e da cooperação internacional.

Fonte: Elaborada pelos autores, baseado em CAISAN, 2016.

O processo de planejamento e construção dos desafios do II PLANSAN buscou alinhar os objetivos nacionais com os objetivos assumidos pelo Brasil internacionalmente na assinatura dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, buscando atingir ambos de forma conjunta. De acordo com o plano⁶², o Objetivo referente à segurança alimentar é o de número 2: “Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”.

Dentro das metas do II PLANSAN, são citados outros programas brasileiros que serão responsáveis pela contribuição ao plano na promoção da segurança alimentar e nutricional neste período. Os autores selecionaram alguns dos programas mais influentes no território brasileiro, principalmente com relação à distribuição de renda e incentivo à agricultura familiar, que têm sido os maiores focos das políticas brasileiras de segurança alimentar e nutricional.

3.1.1 programas complementares às ações do II PLANSAN

O programa brasileiro mais antigo voltado para a segurança alimentar, que data da década de 40, é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O programa oferece alimentação nas instituições de ensino e ações de educação alimentar e nutricional, tendo estabelecido que 30% do valor de compra de alimentos disponibilizados para os alunos deve ser feito diretamente de produtos de agricultura familiar^{63,64}.

Outro programa complementar na concretização das metas do II PLANSAN é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que atende aos princípios de segurança alimentar, visando garantir a comercialização dos produtos da agricultura familiar e a distribuição de alimentos^{65,66,67}. O programa

62 CAISAN, 2016, op. cit.

63 SANTOS, Leonor Maria Pacheco et al. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002: 4 - Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 23, n. 11, p. 2681-2693, 2007.

64 FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Sobre o PNAE*. 2012. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em: 23 jul. 2016.

65 MATTEI, Lauro. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do programa. *Cadernos do CEAM (UnB)*, v. 7, p. 33-44, 2007.

66 MULLER, Ana Luiza. **A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos**. 2007. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/11006/000602049.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 20 de jul. de 2016.

67 GRISA, Catia et al. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. *Revista Eletrônica Retratos de Assentamentos*, v. 13, n. 1, p. 137-170, 2010.

adquiriu alimentos como leite, grãos e cereais, que foram doados para escolas e entidades sociais, além serem armazenados para o abastecimento de estoques públicos⁶⁸. Também é citado como programa complementar o Bolsa Família, por ser um programa de transferência de renda, pretendendo diminuir as desigualdades e acabar com a pobreza^{69,70,71,72}.

As metas do II PLANSAN também estão em torno de produção de alimentos para consumo próprio ou geração de renda para pequenos agricultores. Para isso, conta com a parceria de programas para a agricultura familiar, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que se destina a estimular a geração de renda entre pequenos agricultores, liberando recursos e subsídios para estes e promovendo a produção sustentável^{73,74}.

Ainda no contexto de incentivo à produção familiar, o II PLANSAN cita os programas de captação de água da chuva para a irrigação e uso nas residências em regiões semiáridas do Brasil, como o Programa Cisternas⁷⁵. Além deste, também é citado o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água (Água para Todos), instituído em 2011. O programa é responsável pela colaboração em comunidades em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade para a captação de água da chuva, que é distribuída para consumo humano, agricultura irrigada ou alimentação de animais⁷⁶.

O II PLANSAN também cita o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO), que tem como objetivo o aumento da pro-

68 CAISAN. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012/2015**. 2011. Disponível em: <http://estatico.cnpq.br/portal/premios/2013/pjc/imagens/publicacoes/plano_nacional_seg_alimentar.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2016.

69 SOARES, Sergei et al. Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e pobreza. **Bolsa Família**, v. 2010, p. 27-529, 2003.

70 LINDERT, Kathy. **Brazil: Bolsa Família Program—scaling-up cash transfers for the poor. Managing for Development Results Principles in Action: Sourcebook on Emerging Good Practices**, 2005.

71 CASTIÑEIRA, Berta Rivera et al. Impacto de los programas de transferencia condicionada de renta sobre el estado de salud: el Programa Bolsa Familia de Brasil. **Revista Española de Salud Pública**, v. 83, n. 1, p. 85-97, 2009.

72 CAISAN, 2016, op. cit.

73 GUANZIROLI, Carlos E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 45, n. 2, p. 301-328, 2007.

74 CARNEIRO, Maria José. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. **Estudos Sociedade e Agricultura**, 2013.

75 CAISAN, 2016, op. cit.

76 Brasil. **Decreto nº 7.535 de 26 de julho de 2011**. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7535.htm>. Acesso em: 20 jul. 2016.

dução de alimentos orgânicos por pequenos agricultores^{77,78,79}. O PLANAPO é citado no II PLANSAN por ter as ações relacionadas à “legislação sanitária; à economia solidária; a perdas e desperdício de alimentos, aos equipamentos de segurança alimentar e nutricional e à agricultura urbana”⁸⁰. O programa é recente, mas já mostra participação em atividades de capacitação de trabalhadores rurais para a produção orgânica, criação de bancos de sementes para armazenamento e uso de adubação sustentável⁸¹.

Os programas citados dentro do II PLANSAN também focam a adaptação das mudanças climáticas, estabelecendo estratégias para garantir o menor impacto possível sobre a agricultura, ecossistemas, energia, populações vulneráveis, recursos hídricos, segurança alimentar e nutricional e demais setores afetados pelas mudanças climáticas, através do Plano Nacional de Adaptação⁸². Para a mitigação dos impactos climáticos sobre a segurança alimentar e nutricional brasileira, o plano foca o fortalecimento de programas de acesso à água no semiárido, inclusão produtiva rural de grupos mais vulneráveis, inserção da agricultura familiar em produções sustentáveis e ampliação da capacidade de armazenamento de estoques públicos de alimentos⁸³.

A integração destas políticas torna-se necessária para a superação dos nove desafios de segurança alimentar e nutricional no Brasil, no contexto dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, sendo responsáveis por setores específicos para a disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade de alimentos.

77 CIAPO. Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica. **Brasil Agroecológico, Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO)**. 2013. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/cartilha-It_PLANO_NACIONAL_DE_AGR-379811.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2017.

78 BRANDÃO, Jefferson Duarte; BARUJA, Joel Emilio Ayala; DELLAI, Willian. Política nacional de agroecologia e produção orgânica: entre a abordagem agroecológica e a construção de uma política pública. **Cadernos de Agroecologia**, v. 9, n. 1, 2014.

79 SANTOS, Adriana Maria; MARÇAL, Nelly Alexandre; PINTO, Érika do Nascimento Fernandes. A Produção Orgânica Garantindo a Promoção da Saúde dos Trabalhadores do Campo. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental**, v. 8, n. 1, p. 01-05, 2015.

80 CAISAN, 2016, op. cit.

81 SANTOS et al., 2015, op. cit.

82 MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, Volume I: Estratégia Geral**. 2016a. Portaria MMA nº 150 de 10 de maio de 2016.

83 MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, Volume II: Estratégias Setoriais e Temáticas**. 2016b. Portaria MMA nº 150 de 10 de maio de 2016.

4 ANÁLISE DOS NOVE DESAFIOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL COM BASE NOS QUATRO PILARES DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

De acordo com a cartilha de apresentação do II PLANSAN⁸⁴, os nove desafios contemplam as dimensões de: 1) produção e disponibilidade de alimentos; 2) renda e condições de vida; 3) acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água; 4) saúde e nutrição; 5) educação; e 6) segurança alimentar em âmbito geral, relacionando-o com os pilares definidos por FAO⁸⁵ e WFP⁸⁶. Visando aprimorar essa relação, os autores identificaram as relações de cada desafio separadamente com cada um dos pilares de segurança alimentar e nutricional.

O Quadro 3 ordena os nove desafios do II PLANSAN (2016-2019) pela sua relação com os quatro pilares: disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade, como definido pelos autores.

Quadro 3 – Relação dos desafios do II PLANSAN (2016-2019) com os pilares de segurança alimentar e nutricional definidos por FAO (1996) e WFP (2016)

Desafio do II PLANSAN	Pilar de segurança alimentar e nutricional correspondente	Relação referente entre os desafios do II PLANSAN e os pilares de segurança alimentar
Desafio 1: "promover o acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional"	Acesso	"promover o acesso universal"
	Utilização	"promover o acesso universal à alimentação adequada e saudável"
Desafio 2: "combater a Insegurança Alimentar e Nutricional e promover a inclusão produtiva rural em grupos populacionais específicos, com ênfase em Povos e Comunidades Tradicionais e outros grupos sociais vulneráveis no meio rural"	Acesso	"promover a inclusão produtiva rural"
	Disponibilidade	"promover a inclusão produtiva rural"

84 CAISAN, 2016, op. cit.

85 FAO, 1996, op. cit.

86 WFP, 2016, op. cit.

Desafio do II PLANSAN	Pilar de segurança alimentar e nutricional correspondente	Relação referente entre os desafios do II PLANSAN e os pilares de segurança alimentar
Desafio 3: “promover a produção de alimentos saudáveis e sustentáveis, a estruturação da agricultura familiar e o fortalecimento de sistemas de produção de base agroecológica”	Disponibilidade	“promover a produção de alimentos (...)”
	Acesso	“(...) a estruturação da agricultura familiar e o fortalecimento de sistemas de produção de base agroecológica”
	Utilização	“(...) alimentos saudáveis e sustentáveis (...)”
Desafio 4: “promover o abastecimento e o acesso regular e permanente da população brasileira à alimentação adequada e saudável”	Disponibilidade	“promover o abastecimento (...)”
	Acesso	“(...) o acesso regular e permanente (...)”
	Utilização	“(...) alimentação adequada e saudável”
	Estabilidade	“(...) acesso regular e permanente (...)”
Desafio 5: “promover e proteger a alimentação adequada e saudável da população brasileira, com estratégias de educação alimentar e nutricional e medidas regulatórias”	Utilização	“promover e proteger a alimentação adequada e saudável da população brasileira, com estratégias de educação alimentar e nutricional (...)”
Desafio 6: “controlar e prevenir os agravos decorrentes da má alimentação”	Utilização	“controlar e prevenir os agravos decorrentes da má alimentação”
Desafio 7: “ampliar a disponibilidade hídrica e o acesso à água para a população, em especial a população pobre no meio rural”	Disponibilidade	“ampliar a disponibilidade hídrica e o acesso à água para a população, em especial a população pobre no meio rural”
	Acesso	
	Utilização	
Desafio 8: “consolidar a implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), aperfeiçoando a gestão federativa, a intersetorialidade e a participação social”	Disponibilidade	“consolidar a implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), aperfeiçoando a gestão federativa, a intersetorialidade e a participação social”
	Acesso	
	Utilização	
	Estabilidade	
Desafio 9: “apoio a iniciativas de promoção da soberania, segurança alimentar e nutricional, do direito humano à alimentação adequada e de sistemas alimentares democráticos, saudáveis e sustentáveis em âmbito internacional, por meio do diálogo e da cooperação internacional”	Disponibilidade	“apoio a iniciativas de promoção da soberania, segurança alimentar e nutricional, do direito humano à alimentação adequada e de sistemas alimentares democráticos, saudáveis e sustentáveis em âmbito internacional, por meio do diálogo e da cooperação internacional”
	Acesso	
	Utilização	
	Estabilidade	

Fonte: Elaborado pelos autores, 2018.

Os desafios 8 e 9 tratam a garantia de segurança alimentar e nutricional em âmbito geral, promovendo-a através de medidas nacionais – por órgãos públicos, como o citado SISAN – e internacionais – pela cooperação e diálogo internacional. Nesse sentido, não são especificados os pilares de segurança alimentar e nutricional separadamente ao tratar do conceito de modo geral, assim, todos os pilares são abordados em conjunto.

Um dos âmbitos de ação mais perceptível do Brasil nos pilares de segurança alimentar e nutricional, através do II PLANSAN, está na dimensão do acesso à alimentação, onde atua com os desafios 1, 2, 3, 4 e 7. Os desafios 1 e 4 não especificam o método utilizado para a garantia de acesso aos alimentos, mas pretendem, respectivamente, “promover o acesso universal à alimentação adequada e saudável” e “promover o abastecimento e o acesso regular e permanente da população brasileira à alimentação adequada e saudável”. Os desafios 2 e 3 especificam o modo de alcançar o acesso a alimentos ao pretender a inclusão produtiva rural, o que está descrito como uma das possibilidades de garantir-se o acesso aos alimentos adequados no conceito de segurança alimentar e nutricional proposto por FAO⁸⁷ e WFP⁸⁸. O sétimo desafio também se relaciona com essa dimensão quando objetiva garantir o acesso e melhor distribuição de água, o que, além de colaborar para a segurança hídrica da população, abastece-a para ampliar a sua capacidade produtiva.

Na dimensão da disponibilidade de alimentos, o II PLANSAN tem sua ação percebida nos desafios 2, 3 e 4 e 7 por serem voltados à produção e abastecimento internos. Em contrapartida, o II PLANSAN não conta com nenhum desafio que abranja a disponibilidade de alimentos através do comércio e capacidade de importação como definido por FAO⁸⁹ e WFP⁹⁰. Parte disso pode ser consequência pelo fato de que o Brasil é um produtor de alimento que tem tido a capacidade de garantir o abastecimento interno. Também, como pode ser percebido nas políticas complementares ao II PLANSAN apresentadas, o foco político brasileiro é muito voltado à produção interna de alimentos, principalmente para a agricultura familiar.

87 FAO, 1996, op. cit.

88 WFP, 2016, op. cit.

89 FAO, 1996, op. cit.

90 WFP, 2016, op. cit.

No âmbito da utilização dos alimentos, que significa que o alimento acessado deve impactar positivamente na nutrição dos envolvidos, nota-se a ação dos desafios 1, 6 e 7, além dos três desafios alocados no macrodesafio (3, 4 e 5). O primeiro desafio intenciona a promoção de acesso universal à alimentação adequada e saudável, impactando diretamente a nutrição. Quanto ao desafio de número 6, este pretende “controlar e prevenir os agravos decorrentes da má alimentação”, e o desafio 7 objetiva garantir o acesso à água e segurança hídrica para toda a população, o que impacta diretamente a saúde e nutrição desta gente, além de ser um fator essencial para a higiene pessoal e de alimentos, que também é tratada no pilar de utilização.

O macrodesafio do II PLANSAN, que aloca três dos desafios principais, é a promoção de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis, impactando diretamente a utilização dos alimentos, voltado principalmente para a saúde da população. Os desafios 3 e 4 pretendem promover a produção e acesso aos alimentos saudáveis, enquanto o de número 5 objetiva a promoção de saúde alimentar e nutricional através da educação.

Quanto à estabilidade, esta trata do acesso à alimentação adequada em todos os momentos, independentemente de variações climáticas, flutuações nos preços dos *commodities* ou instabilidades políticas. O desafio que mais se aproxima deste conceito é o de número 4, que pretende garantir o acesso à alimentação adequada de forma permanente para a população brasileira. Nota-se que não há desafios ligados especificamente a alguma das variações citadas por FAO⁹¹ e WFP⁹² como necessárias para o controle e garantia de estabilidade na segurança alimentar (crises econômicas, instabilidades políticas e mudanças climáticas), o único momento em que uma destas variações é citada se dá na meta 3.40, pertencente ao desafio 3. Nela, pretende-se a

promoção da adaptação nacional à mudança do clima através da implementação do Plano Nacional de Adaptação; da articulação interinstitucional e desenvolvimento de parcerias, da gestão do conhecimento e elaboração de estudos, metodologias, ferramentas e indicadores; do desenvolvimento de capacidades, do fomento à implementação de medidas adaptativas baseadas em serviços ecossistêmicos⁹³.

91 FAO, 1996, op. cit.

92 WFP, 2016, op. cit.

93 CAISAN, 2016, p. 39, op. cit.

Com base nisto, pode-se notar que os desafios brasileiros para segurança alimentar e nutricional são abrangentes a todas as necessidades expostas por FAO⁹⁴ e WFP⁹⁵, mas, ainda assim, algumas das dimensões são tratadas com menos aprofundamento, como no caso da estabilidade e acesso permanente aos alimentos demandados, onde não são encontradas especificações quanto à prevenção e adaptação de eventos extremos, desconsiderando mudanças no clima, política, economia e volatilidade de preços. Outros setores recebem mais atenção do governo brasileiro, como os pilares de disponibilidade e acesso, que são mais bem tratados pelos programas de incentivo à agricultura familiar.

Também é importante notar os esforços brasileiros para a expansão de segurança alimentar e nutricional com parcerias internacionais, especificada em seu nono desafio e em sua atenção para a contextualização com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

5 CONCLUSÃO

Ao analisar os desafios e programas brasileiros para segurança alimentar com base nos pilares que definem e segurança alimentar e nutricional, foi possível notar o foco brasileiro na promoção de acesso e utilização dos alimentos. O acesso, como afirmado anteriormente, é promovido através de políticas para o incentivo à produção e distribuição de renda, enquanto a utilização é promovida por meios dos desafios que pretendem gerar impacto positivo na nutrição e saúde da população brasileira, incluindo o macrodesafio proposto pelo governo, focando as populações rurais e mais vulneráveis.

São encontradas brechas na abordagem de disponibilidade e estabilidade de segurança alimentar objetivadas no II PLANSAN. A disponibilidade pretendida nos desafios do plano brasileiro não leva em conta a necessidade do comércio internacional de alimentos para o abastecimento interno, desconsiderando possíveis alterações na produção brasileira que exijam da capacidade de importação e comercialização do país.

94 FAO, 1996, op. cit.

95 WFP, 2016, op. cit.

Quanto à estabilidade, o plano brasileiro não conta com as especificações necessárias para essa garantia. Pretende-se garantir o acesso permanente aos alimentos, mas não é citada a forma como isto seria alcançado, deixando lacunas quanto às possibilidades de impactos econômicos e climáticos que afetem o abastecimento permanente de alimentos no Brasil. Estas lacunas geram um risco para o país, principalmente em um contexto de mudanças climáticas que podem impactar a produção de alimentos no território brasileiro, sendo um possível gatilho para gerar um cenário de insegurança alimentar.

Como apresentado, a estabilidade é o fator temporal que afeta todos os outros pilares de segurança alimentar, tornando-se essencial para a garantia de acesso, disponibilidade e utilização de alimentos no território brasileiro, sendo necessária que sua presença fosse estabelecida em todos os desafios do II PLANSAN, considerando as mudanças econômicas, políticas e ambientais que têm o poder de impedir a concretização do plano.

Considerando as mudanças no cenário político brasileiro da década de 2010, a estabilidade é um pilar que necessariamente precisa ser estabelecido quando se pretende criar um estado de plena segurança alimentar. Nos últimos anos, o país teve a aplicação da sua democracia questionada e escândalos de corrupção divulgados, desequilibrando o cenário político e ainda o econômico, que sofre influência direta com os aumentos de preços em um país desestabilizado, visto que, onde o mercado não possui segurança de estabilidade para investimentos, há geração de desemprego e desconfianças por parte do público consumidor.

Desse modo, percebe-se que a lacuna deixada pelo II PLANSAN no contexto de estabilidade torna-se perigoso para o país não somente no sentido ambiental, em vista do despreparo do plano em lidar com os impactos das mudanças climáticas na produção e estoque de alimentos, mas também no sentido social e econômico, que se acha desestabilizado e não encontra no plano medidas para evitar que isto afete a garantia de segurança alimentar e nutricional.

Para próximos trabalhos, fica disponível a análise das lacunas deixadas pelo plano brasileiro, principalmente voltadas para a estabilidade da segu-

rança alimentar e nutricional, tendo em vista as mudanças climáticas previstas e seus impactos na produção de alimentos no Brasil. Também se dispõe a análise com maior foco nos programas brasileiros que tratam mais especificamente da estabilidade num contexto de alterações no clima citados no II PLANSAN, como o Plano Nacional de Adaptação, além de programas que, apesar de não citados no plano, foram de extrema importância para os avanços na segurança alimentar e nutricional no país, colaborando para que o país saísse do mapa da fome.

AGRADECIMENTOS

Este estudo foi conduzido pelo Grupo de Pesquisa em Eficiência Energética e Sustentabilidade (GREENS), da Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL), no contexto dos projetos BRIDGE, financiados pelo Fundo Newton, Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC) e Conselho de Pesquisa do Reino Unido (RCUK).

REFERÊNCIAS

- BRANDÃO, Jefferson Duarte; BARUJA, Joel Emilio Ayala; DELLAI, Willian. Política nacional de agroecologia e produção orgânica: entre a abordagem agroecológica e a construção de uma política pública. **Cadernos de Agroecologia**, v. 9, n. 1, 2014.
- BRASIL. **Decreto nº 7.535 de 26 de julho de 2011**. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7535.htm>. Acesso em: 20 jul. 2016.
- _____. **Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6321.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.
- BURLANDY, Luciene. Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1441-1451, 2007.
- CAISAN. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012/2015**. 2011. Disponível em: <http://estatico.cnpq.br/portal/premios/2013/pjc/imagens/publicacoes/plano_nacional_seg_alimentar.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2016.
- _____. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Balço das Ações do plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: PLANSAN 2012-2015**. Brasília, DF: MDS, Secretaria-Executiva da CAISAN, 2014. 120 p.; 28 cm ISBN: 978-85-60700-65-3.
- _____. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Indicadores e Principais Resultados do Plano Nacional de SAN (2012/2015)**. Brasília. 2015. Disponível em: <<https://issuu.com/informecaisan/docs/indicadoreseprincipaisresultadosdop>>. Acesso em: 11 ago. 2017.
- _____. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional De Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN 2016-2019)**. 2016. Disponível em: <<http://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2016/05/PLANSAN-2016.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

CARNEIRO, Maria José. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. **Estudos Sociedade e Agricultura**, 2013.

CASTIÑEIRA, Berta Rivera et al. Impacto de los programas de transferencia condicionada de renta sobre el estado de salud: el Programa Bolsa Familia de Brasil. **Revista Española de Salud Pública**, v. 83, n. 1, p. 85-97, 2009.

CHARLTON, Karen E. Food security, food systems and food sovereignty in the 21st century: A new paradigm required to meet Sustainable Development Goals. **Nutrition&Dietetics**, v. 73, n. 1, p. 3-12, 2016.

CIAPO. Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica. **Brasil Agroecológico, Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO)**. 2013. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/cartilha-It_PLANO_NACIONAL_DE_AGR-379811.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2017.

CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional**: Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. 2014. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/principios-e-diretrizes-de-uma-politica-de-san.>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Relatório Final**: Carta Política, Manifesto, Proposições e Moções. 2015. Disponível em: <<http://polis.org.br/wp-content/uploads/Relatorio-Final-5ª-Conferencia-Nacional-de-SAN.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2016.

EVANGELISTA, Ana Maria da Costa. **O Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)**: Trabalhadores e Políticas Públicas de Alimentação (1940-1967). 2010.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **An Introduction to the Basic Concepts of Food Security**. 2008. Food Security Programme. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/013/al936e/al936e00.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

_____. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **How to Feed the World**: Global agriculture towards 2050. 2009. Rome. Disponível em: <http://www.fao.org/fileadmin/templates/wfsf/docs/Issues_papers/HLEF2050_Global_Agriculture.pdf>. Acesso em: 05 out. 2016.

_____. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action**. 1996. World Food Summit 13-17 November 1996. Rome.

_____. Food Agriculture Organization of the United Nations. **Trade Reforms and Food Security**: Conceptualizing the Linkages. 2003. Commodity Policy and Projections Service Commodities and Trade Division. Rome.

_____. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **World Food and Agriculture Situation, State of Food and Agriculture**. 1974. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/meeeting/007/F5340E/F5340E03.htm>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

_____. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **World Food Security**: a Reappraisal of the Concepts and Approaches. 1983. Director General's Report. Rome.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Sobre o PNAE**. 2012. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em: 23 jul. 2016.

GONÇALVES, Maetê Pedroso et al. Políticas públicas de segurança alimentar no Brasil: uma análise do Programa de Restaurantes Populares. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, 2011.

GRISA, Catia et al. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. **Revista Eletrônica Retratos de Assentamentos**, v. 13, n. 1, p. 137-170, 2010.

GROSS, Rainer et al. The four dimensions of food and nutrition security: definitions and concepts. **SCN News**, v. 20, p. 20-25, 2000.

GUANZIROLI, Carlos E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 45, n. 2, p. 301-328, 2007.

INGRAM, John. A food systems approach to researching food security and its interactions with global environmental change. **Food Security**, v. 3, n. 4, p. 417-431, 2011.

LINDERT, Kathy. **Brazil**: Bolsa Família Program-scaling-up cash transfers for the poor. Managing for Development Results Principles in Action: Sourcebook on Emerging Good Practices, 2005.

MALUF, Renato S. et al. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**, v. 4, p. 66-88, 1996.

MATTEI, Lauro. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do programa. **Cadernos do CEAM (UnB)**, v. 7, p. 33-44, 2007.

MAXWELL, Simon et al. **Household food security**: a conceptual review. Household Food Security: concepts, indicators, measurements. Edited by S. Maxwell and T. Frankenberger. Rome and New York: IFAD and UNICEF, 1992.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, Volume I: Estratégia Geral**. 2016a. Portaria MMA nº 150 de 10 de maio de 2016.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, Volume II: Estratégias Setoriais e Temáticas**. 2016b. Portaria MMA nº 150 de 10 de maio de 2016.

MULLER, Ana Luiza. **A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. 2007. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/11006/000602049.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

NAPOLI, Marion et al. **Towards a food insecurity Multidimensional Index (FIMI)**. Master in Human Development and Food Security, 2011.

NELSON, Gerald C. et al. **A zero draft consultation paper**. 2012. Disponível em: <http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/_Climate_Change/Climate_Change_e-consultation_V0_Draft_Report.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2016.

OECD; FAO. Organization for Economic Co-operation and Development; Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Perspectivas Agrícolas 2015-2024**. 2015. Disponível em: <<https://www.fao.org.br/download/PA20142015CB.pdf>>. Acesso em: 8 ago. 2016.

ONUBR. Organização das Nações Unidas no Brasil. **Crescimento da renda dos 20% mais pobres ajudou Brasil a sair do mapa da fome, diz ONU**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/crescimento-da-renda-dos-20-mais-pobres-ajudou-brasil-a-sair-do-mapa-da-fome-diz-onu/>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

PANGARIBOWO, Evita Hanie et al. **Food and nutrition security indicators**: a review. 2013. Disponível em: <http://www.zef.de/uploads/tx_zefportal/Publications/wp108.pdf>. Acesso em: 5 out. 2016.

PINSTRUP-ANDERSEN, Per. Food security: definition and measurement. **Food Security**, v. 1, n. 1, p. 5-7, 2009.

PINTO, H. S. **A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (Parte 1)**: A Modernização do Estado e os Avanços na Superação da Fome. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado 2014 (Texto para Discussão nº 150). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 3 ago. 2017.

SANTOS, Adriana Maria; MARÇAL, Nelly Alexandre; PINTO, Érika do Nascimento Fernandes. A Produção Orgânica Garantindo a Promoção da Saúde dos Trabalhadores do Campo. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental**, v. 8, n. 1, p. 1-5, 2015.

SANTOS, Leonor Maria Pacheco et al. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002: 4 - Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 23, n. 11, p. 2681-2693, 2007.

SILVA, N. M. G.; CESARIO, A. V.; CAVALCANTI, I. R. **Relevância do agronegócio para economia brasileira atual**. X Encontro de Iniciação à Docência, Universidade Federal da Paraíba, 2010.

SEGALL-CORRÊA, Ana Maria et al. Cash transference and food insecurity in Brazil: analysis of national data. **Revista de Nutrição**, v. 21, p. 39s-51s, 2008.

SOARES, Sergei et al. Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e pobreza. **Bolsa Família**, v. 2010, p. 27-529, 2003.

VON BRAUN, Joachim et al. (Ed.). Improving food security of the poor: Concept, policy, and programs. **Intl Food Policy Res Inst**, 1992.

WEF. World Economic Forum. **Shaping the Future of Food Security and Agriculture**. 2016. Disponível em: <<https://www.weforum.org/system-initiatives/food-security-and-agriculture/>>. Acesso em: 5 out. 2016.

WFP. World Food Programme. **What is food security?** 2016. Disponível em: <<https://www.wfp.org/node/359289>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

WHEELER, Tim; VON BRAUN, Joachim. Climate change impacts on global food security. **Science**, v. 341, n. 6145, p. 508-513, 2013.

WORLD BANK. **World Development Report 1986**. Oxford University Press. 1986. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5969/WDR_1986_-_English.pdf?sequence=1>. Acesso em: 5 out. 2016.