

# AÇÃO COLETIVA COMIDA DE VERDADE:

*aprendizagem em  
tempos de pandemia*



**Contribuições para o debate sobre  
abastecimento alimentar no Brasil**  
*possibilidades futuras e demandas de políticas públicas*

REALIZAÇÃO:



ARTICULAÇÃO  
NACIONAL DE  
AGROECOLOGIA



agroecologia



ABRASCO

actionaid



Aliança pelo Alimento  
Adequado e Saudável



CERESAN



FBSSAN



GEPAD  
AGRICULTURA,  
ALIMENTAÇÃO E  
DESENVOLVIMENTO



OBSERVATÓRIO DO  
DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL



OPSAN  
Observatório de Políticas de  
Segurança Alimentar e Nutrição



REDE BRASILEIRA DE POLÍTICAS  
ALIMENTARES E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL



rede

APOIO:

IBIRAPITANGA

## Apresentação

Este documento tem como objetivo indicar possibilidades futuras e requisitos de políticas públicas relativas aos sistemas alimentares e ao abastecimento com base na experiência prática e reflexiva de centenas de grupos, coletivos, movimentos e pesquisadores. Pretende também contribuir para ampliar a incidência na implantação e/ou aprimoramento de políticas públicas destinadas a garantir a oferta e o acesso a alimentos saudáveis e sustentáveis para a população brasileira. As sugestões aqui feitas tornam-se especialmente relevantes no atual contexto de agravamento da fome e da carestia provocada pela alta nos preços dos alimentos, temas obrigatórios no momento em que se espera um debate sobre os rumos do país.

O levantamento original de experiências, as inúmeras oportunidades de reflexão internas da equipe da Ação Coletiva Comida de Verdade (ACCV) como também aquelas com convidadas e convidados e abertas ao público tiveram como referência a busca de alternativas baseadas em uma governança democrática, participativa, diversa e representativa; ações que tivessem o território como referência; a agroecologia como modelo de produção e organização local; e que os resultados visassem não apenas ao acesso a uma alimentação saudável mas que igualmente promovessem a equidade e a justiça social.



## Introdução



Uma das motivações originais da ACCV foi identificar e analisar elementos para ações estruturantes de sistemas alimentares sustentáveis que contribuíssem para uma nova realidade alimentar, com base na documentação de iniciativas de abastecimento popular protagonizadas pela sociedade civil, fossem elas pré-existentes ou iniciadas durante a pandemia. Essas experiências acumulam aprendizados e resultados que podem subsidiar políticas públicas e não prescindem, ao contrário, pressupõem obrigações do Estado e colocam demandas de apoio público cujos formatos e princípios orientadores estão aqui indicados.

Em primeiro lugar, apresentamos de forma breve os métodos e resultados alcançados na pesquisa conduzida pela ACCV que subsidiou a elaboração deste documento (mais detalhes no relatório disponível em <https://acaocoletivacomidaverdade.wordpress.com/>). A seguir, o documento contém indicações de ações e políticas públicas, bem como dos desafios que carecem de compreensão e visibilidade, extraídos da pesquisa e das reflexões realizadas ao longo do projeto. Tais indicações estão organizadas em: (I) Perspectivas de Ação - linhas de atuação evidenciadas pelas próprias experiências analisadas na pesquisa; (II) Diretrizes: aspectos centrais identificados pelos autores que devem orientar a atuação pública; (III) Recomendações: sugestões de ações e intervenções políticas.

Evidencia-se ser esta uma crise muito além da sanitária, com desdobramentos sociais, políticos, econômicos e ecológicos de médio e longo prazos, exigindo outras formas de pensar a sociedade nas quais ganham destaque os alimentos e a alimentação percebidos com a ótica do direito humano e da "comida de verdade no campo e na cidade". O conjunto de desafios que estamos enfrentando e a importante deterioração das condições de vida e de acesso à alimentação foram agravados pela pandemia de Covid-19, no entanto já vinham se manifestando, principalmente desde 2016, com a aprovação do teto de gastos, redução drástica do orçamento público e a fragilização institucional e técnica de importantes políticas e programas.

Os promissores resultados alcançados na primeira década e meia dos anos 2000 indicam que sabemos o que e como fazer para trilhar um caminho de redução das desigualdades. A realidade presente e futura nos pede força política e mobilização social para enfrentar um sistema alimentar cada vez mais insustentável, concentrador de riqueza e poder. Para tanto, temos os aprendizados passados atualizados com um conjunto de desafios de novas matizes e que requerem maior inovação e criatividade, como é o caso da profunda e extensa crise climática. Espera-se com isso contemplar um direito vital que condiciona a própria existência humana atual e futura em harmonia com a natureza: o Direito Humano à Alimentação.



A realização de tal direito no Brasil se vê confrontada com o paradoxo, nada surpreendente, da volta da fome em meio aos anúncios de sucessivos recordes de produção alimentar pelo agronegócio. Com base nos resultados das experiências reunidas pela ACCV, agora tornados públicos, tem-se a intenção de contribuir para uma nova realidade alimentar por meio da identificação de caminhos para a construção de sistemas alimentares sustentáveis que promovam comida de verdade, enfrentem desigualdades e respeitem o ambiente e as culturas e que considerem o abastecimento alimentar como um bem público que demanda ações de proteção e promoção por parte do Estado. Esta construção depende essencialmente dos rumos da tríade democrática Política – Estado – Sociedade.

As referências que orientaram o trabalho têm como eixo central o conceito de "comida de verdade no campo e na cidade" apresentado no Manifesto à Sociedade Brasileira elaborado e lançado durante a 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada, em 2015, pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA. Este manifesto sintetiza referências teóricas e políticas que têm orientado a agenda de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional historicamente. O acesso ao alimento saudável e adequado e produzido de maneira sustentável é um direito que se realiza a partir de modos de produção que protegem e regeneram a natureza, que expressam os modos de ser, de fazer, os conhecimentos dos povos e comunidades que, ao longo de seus processos, promovem igualdade de renda, gênero e raça.

Portanto, modos de produção que geram saúde, no seu sentido mais amplo e diverso, e não desequilíbrios e doenças. Nessa ótica, os desafios aqui colocados não são equacionados sob ordenações do livre mercado. As ações de abastecimento alimentar ocupam lugar central na promoção da "comida de verdade", quando orientadas pela perspectiva da soberania e segurança alimentar e nutricional, que valoriza o papel fundamental desempenhado pelas experiências locais construídas pelas organizações da sociedade civil na reconfiguração dos sistemas alimentares visando à democratização dos alimentos e tem buscado todos os meios para ampliar a transição agroecológica e a proteção da sociobiodiversidade.

A agricultura diversificada de base familiar é entendida como protagonista da concretização dessa perspectiva, incluindo a adoção da agroecologia como uma prática referencial que integra as dimensões sociais, econômicas, ecológicas e culturais que devem ser a base de um sistema alimentar. Nesse sentido, tal como sugerem FAO (2018) e HLPE (2020), um sistema alimentar deve ser: produtivo e próspero; equitativo e inclusivo; regenerativo; resiliente; respeitoso e empoderador; saudável e nutritivo. Ressalta-se a relevância do enfoque territorial para a análise e a governança dos sistemas alimentares, uma vez que é nos territórios que as diferentes formas de produzir, distribuir, preparar e consumir alimentos se manifestam, expressando os diversos saberes e práticas.



## Metodologia de pesquisa e mapeamento de experiências de abastecimento alimentar

No primeiro semestre de 2020, conforme os impactos da Covid-19 se anunciavam no abastecimento de alimentos e nos sistemas alimentares brasileiros, formou-se esta colaboração, intitulada Ação Coletiva Comida de Verdade: Aprendizado em Tempos de Pandemia (ACCV). Esse grupo de organizações e grupos de pesquisa brasileiros decidiram unir esforços visando compreender como experiências protagonizadas por organizações, redes e movimentos da sociedade civil para o enfrentamento da pandemia poderiam configurar elementos de uma nova realidade agroalimentar.



Os resultados que dão base a este documento têm como origem um mapeamento realizado via formulário *online* entre os dias 31 de julho e 31 de outubro de 2020, resultando no registro de 267 experiências distribuídas por todo o país. Consideramos que estas experiências têm um conhecimento intrínseco, mas também representam centenas de outras que não foram registradas e cumpriram, como estas, o papel fundamental de amenizar os enormes desafios de acesso aos alimentos neste período, seja por meio de estratégias de entregas domiciliares, doações, mutirões, entre outras, diante de um modelo de abastecimento privado, concentrado e excludente.

Em termos de distribuição regional, foram coletadas 36 experiências no Norte, 37 no Nordeste, 41 no Centro-Oeste, 58 no Sudeste e 95 no Sul. As experiências se referem a quatro dinâmicas de abastecimento, a saber: comercialização (157 experiências); apoio a vulneráveis (83 experiências), políticas públicas (20 experiências) e subsistência (7 experiências). No que diz respeito à data de seu surgimento, 48,7% das experiências tiveram seu início até 2019 e as demais 51,3%, durante o ano de 2020. Do total de experiências estudadas, 37,8% se referiram àquelas que surgiram em resposta à pandemia, 31,5% já estavam em funcionamento e tiveram que ajustá-lo e 30,7% seguiram seu funcionamento apesar da pandemia. No que diz respeito à abrangência da experiência, 49,1% atuavam em âmbito regional, 45,3% tinham um alcance municipal e 5,6% das iniciativas atuavam em todo estado em que estavam sediadas.

A maioria das experiências (86,5%) foi promovida por organizações, sendo apenas 13,5% delas iniciativas de indivíduos ou famílias. Quanto às motivações, 70% das experiências relataram a geração de renda; 38%, contribuir para a prática da alimentação saudável; 31%, apoiar pessoas em situação de vulnerabilidade; 14%, desenvolver estratégias para aproximar produtores e consumidores e 9,7%, escoar a produção. Cabe destacar que somente 6% das experiências indicaram as políticas públicas como motivação.



No que diz respeito aos desafios, o tema da gestão e logística se posicionou no topo da lista (34%), seguido das medidas de proteção contra a Covid-19 (29,8%). Também foram mencionadas a alta demanda por alimentos (17,2%), a necessidade de adaptação à nova dinâmica imposta pela pandemia (15,1%), a suspensão (14,7%) ou a redução (12,6%) da comercialização e a dificuldade de acesso a recursos financeiros (12%).

A grande maioria das experiências (70,4%) declarou que a pandemia gerou um aumento na demanda de alimentos. A origem dos alimentos distribuídos era fortemente vinculada à agricultura familiar, referida por 86,1% das experiências, sendo seguida pelos povos tradicionais (21,0% das experiências analisadas).

Segundo os respondentes, 96,6% dos alimentos comercializados ou distribuídos se caracterizavam como *in natura* e, desses, a grande maioria era totalmente (65,9%) ou parcialmente (26,4%) de origem orgânica/agroecológica. No que diz respeito a beneficiários, a maioria das experiências foi direcionada à sociedade em geral (63,3%), convergindo com as experiências relacionadas à comercialização de alimentos. A comunidade escolar foi o público alvo de 13,5% das iniciativas estudadas.

Na sequência, estavam as dinâmicas de abastecimento dedicadas ao apoio a vulneráveis e à implementação de políticas públicas, em que os beneficiários eram majoritariamente a população urbana das periferias e favelas (30%), os povos e comunidades tradicionais (15,0%), as pessoas em situação de rua (13,9%) e agricultoras (10,1%).

Das experiências que informaram sobre suas estratégias para superação dos desafios encontrados (n=171), 32% estabeleceram parcerias, 23% lançaram mão de tecnologias digitais, 21% foram em busca de novos mercados, porcentagem que se repete para as experiências que qualificaram suas ações de comunicação. A essas estratégias somam-se o reforço nas medidas de proteção sanitária de seus colaboradores (31%) e a qualificação dos processos de trabalho (20,5%).



## (I) Perspectivas de ação: experiências, atores e territórios



Em primeiro lugar, é necessário valorizar o **protagonismo da sociedade civil** na promoção de modelos de produção, formas de comercialização e do acesso à comida de verdade. Este protagonismo traz consigo a superação das desigualdades no acesso a esse direito entre as classes sociais, mas também nos lembra da urgência no enfrentamento das desigualdades de gênero e raça, considerando o lugar central ocupado pelas mulheres em todos esses âmbitos.

Vinculado a isso, é necessário fomentar a **construção social dos mercados territorialmente enraizados**, com a combinação de recursos sociais, ecológicos e econômicos que acontecem pela reciprocidade entre consumidores e produtores. Estas dinâmicas combinam a adoção de práticas emancipatórias, com mecanismos de governança descentralizados e efetiva participação das organizações sociais na configuração de redes territorializadas de produção e abastecimento alimentar.

Outro componente relevante é a **valorização do papel da aprendizagem**, algo próprio desse tipo de iniciativa e que constitui um dos seus méritos. Em sentido mais estrito, trata-se de aprender com a experiência, incluindo a busca por mais capacitação para produzir, comercializar e administrar, apontado por um quarto das experiências mapeadas. Em sentido mais amplo, valoriza-se um aprendizado que confere centralidade aos saberes bioculturais e práticas sociais autogestionadas na construção de experiências locais voltadas à estruturação de sistemas alimentares diferenciados.

A **construção de possibilidades futuras** a partir do potencial transformador das iniciativas no campo do abastecimento, muitas delas motivadas pelas emergências provocadas pela pandemia, confirma-se com a intenção de dois terços das experiências mapeadas informarem que pretendiam dar continuidade a suas ações e um quarto delas projetarem ampliar o público atendido.

## (II) Diretrizes

a) *Adoção de marcos referenciais que estabeleçam a **alimentação como direito e bem comum** e não como mercadoria*

A adoção efetiva e não apenas formal destes marcos demanda a reconfiguração da função do Estado e de suas intervenções públicas e requer a gestão dos incentivos (financeiros, técnicos e logísticos) para as transformações dos sistemas alimentares, incluindo penalização e fim dos privilégios que sustentam os sistemas hegemônicos.



Os sistemas alimentares conectam diferentes atores sociais com distintos interesses, questões complexas, multidimensionais e multiescalares essenciais à vida humana e, portanto, devem ter, no âmago de suas articulações, a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável (DHAA) e da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN) que resulta em práticas alimentares saudáveis e sustentáveis. As demandas de apoio público devem dar visibilidade aos processos em curso e contribuir para romper conexões com os sistemas hegemônicos, transformando as experiências em força política com capacidade de se contrapor a eles e de disputar narrativas próprias do campo da alimentação ao dar voz e rosto aos que não são ouvidos ou vistos.

**b) Governança participativa e democrática como requisito fundamental para viabilização da tríade democrática Política - Estado – Sociedade,**

A “comida de verdade” carrega consigo dimensões políticas, pois pressupõe que o direito à alimentação apenas se realiza no espaço democrático. O Estado torna-se instância a ser tratada de forma coletiva, presente nas múltiplas escalas da vida e alinhado a essa diversidade. Afastando-se de um todo monolítico, o Estado é, também, emergência, permeável à sociedade e às distintas formas com que a política é exercida. O que requer, por sua vez, abordagens intersetoriais, já que “comida de verdade” acontece do plantio ao prato.

As políticas públicas deverão ser formuladas de maneira que seus incentivos promovam a constituição de relações intersetoriais e multiescalares, conectando diferentes tipos de atores e suas distintas dimensões. Exemplos incluem editais públicos para a contratação de projetos que fortaleçam redes territorializadas de produção e abastecimento, com gestão co-participativa entre representantes públicos e privados, garantindo a participação em igualdade da sociedade civil, de cooperativas e associações de agricultores familiares e do poder público.

**c) O território como unidade de referência para o planejamento**

A perspectiva territorial permite observar os sistemas alimentares como a expressão de relações sociais que dependem dos ecossistemas para seu funcionamento, são influenciados, em maior ou menor medida, por múltiplas dimensões (social, econômica, política, cultural) e configuram-se de diversas formas, conforme graus e tipos de interferências desde diversas escalas espaciais. Esses fatores revelam potencialidades que impulsionam os processos de desenvolvimento desses territórios e seus sistemas alimentares.







O território é o lugar privilegiado para a conformação de espaços de coordenação e cooperação, caracterizado pela presença de diversos atores, onde são explicitados os conflitos, construídos os acordos e enfrentadas as coalizões conservadoras. Para isso, a ação pública é fundamental, criando capacidades que qualifiquem o debate democrático e permitam a apropriação social do sistema alimentar em suas distintas dimensões.

### (III) Recomendações

- › Retomar a implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) nos parâmetros originais da Lei Orgânica de SAN (Lei 11.346/2006), reinstalar o CONSEA e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) também com suas composições e atribuições originais. A retomada da implantação do SISAN deverá repor os espaços de participação social e de articulação intersetorial no nível federal e recuperar os mecanismos de articulação interfederativa tanto no pilar do controle social como no de gestão.
- › Realizar a 6ª. Conferência Nacional de SAN de maneira democrática, legítima e participativa para que sejam conhecidas as demandas e aprovadas propostas e prioridades para a elaboração do 3º Plano Nacional de SAN.
- › Garantir orçamento público para o pleno funcionamento das Caisans e Conseas do nível federal ao municipal enquanto estruturas de gestão e participação social do SISAN.
- › Expandir e fortalecer os Conseas Municipais, adensando a articulação territorial de setores de governo e a representação da sociedade civil de maneira que as políticas públicas atendam de forma qualificada às necessidades locais, valendo-se, também, das experiências e recursos disponíveis.
- › Fomentar parcerias entre universidades públicas e organizações da sociedade civil para o diagnóstico de necessidades, documentação de experiências de abastecimento e monitoramento de ações, contribuindo para a qualificação e expansão das ações públicas.
- › Fomentar as iniciativas de observatórios de políticas públicas que auxiliam a monitorar o contexto de segurança alimentar e nutricional da população, bem como o acesso a alimentos saudáveis (como o Observatório da Alimentação Escolar - ÓAÊ).
- › Ampliar a interlocução entre os diferentes movimentos sociais e organizações locais/territoriais e o poder público, fortalecendo as relações entre Estado e sociedade civil no âmbito da incidência e na constituição de políticas públicas;



› Fortalecer a capacidade da sociedade civil em monitorar recursos públicos, programas, projetos e políticas públicas.

› Fomentar a estruturação de redes locais, territoriais e nacional para integração das diferentes experiências de transformação dos sistemas alimentares de maneira a garantir troca de saberes, ampliação da produção e acesso a mercados.

› Identificar e reconhecer os atores da sociedade civil que têm fomentando as experiências, construindo elos sustentáveis, no plano econômico, ecológico e social, para a circulação da “comida de verdade” da produção à distribuição.

› Implementar estratégia nacional de educação permanente no campo, permitindo a efetiva inclusão digital, documentação e troca de experiências.

› Garantir assistência técnica e financiamento para a produção orgânica e agroecológica, considerando as especificidades produtivas, sociais, ecológicas e culturais dos atores envolvidos (linhas específicas para Povos e Comunidades Tradicionais, jovens, mulheres).

› Reconhecer e fortalecer as práticas socioprodutivas da agricultura familiar que sejam mitigadoras e resilientes frente às mudanças climáticas.

› Construir uma política nacional soberana de abastecimento que fortaleça instrumentos de regulação dos preços de alimentos e formação de estoques, tendo a CONAB como instância estratégica do Estado, vinculada ao conjunto de políticas que visam ao acesso e à distribuição de alimentos para a população.

› Retomar a gestão pública das CEASAs, com estruturas modernizadas e com gestão qualificada de forma a utilizar estes instrumentos públicos como instâncias avançadas de distribuição de alimentos da agricultura familiar agroecológica, fazendo frente à distribuição privada de alimentos.

› Construir programas que facilitem estratégias territorializadas de acesso a alimentos saudáveis e da agricultura familiar por meio de redes capilarizadas de feiras, mercados e quitandas, combinando recursos e infraestrutura do poder público com responsabilidades de gestão pela sociedade civil.

› Elaborar planos de produção de alimentos objetivando a distribuição de alimentos básicos para o mercado interno (projeções de demanda, aumento de consumo por alimentos frescos e capacidade de atendimento).

› Fomentar políticas públicas desenvolvidas e executadas em nível municipal, visando à adoção da agenda de SSAN/DHAA e à integração entre propostas intermunicipais e intersetoriais, como a aquisição de alimentos da agricultura familiar para ampliação de seu volume em programas de alimentação escolar, assistência social, preparação de refeições em instituições públicas como presídios, universidades e hospitais.



- › Ampliar e fortalecer a rede de equipamentos de SAN (restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos) abastecidos principalmente pela produção local e familiar e que sejam utilizados não apenas como pontos de provimento alimentar, mas como centros de formação e educação popular relacionados à agenda.
- › Construir programas que fomentem a agricultura urbana e peri-urbana, de forma a oferecer os subsídios técnicos, financeiros e logísticos para facilitar a produção agroecológica para o auto-abastecimento e complementação de renda;
- › Promover processos de transição justa nos sistemas alimentares que constituam respostas efetivas às mudanças climáticas, bem como implementar estratégias de apoio para enfrentar as repercussões dessas mudanças na produção alimentar de base familiar.

*“Passar uma pandemia  
sem ter comida na mesa  
é a maior agonia  
que pode haver, com certeza.  
a pandemia revela  
que no fundo da favela,  
no sertão, no litoral,  
muita gente passa fome  
e se a culpa tem nome  
eu diria: o capital!  
porém há muito a fazer,  
há muito a esperar,  
trabalhar pra defender  
outro jeito de pensar.  
com amor, com sinergia,  
com a agroecologia  
e com cooperação,  
a vida reage à dor  
e multiplica o amor  
na boa alimentação”*

*Caio de Meneses Cabral, poeta*



## Citação

RECINE, ELISABETTA; RODRIGUES, HELENA; CASTRO, INÊS RUGANI R. DE; ZANELLA, MATHEUS; VALENCIA, MIREYA; PETERSEN, PAULO; PREISS, POTIRA V.; MALUF, RENATO S. **Contribuições para o debate sobre abastecimento alimentar: possibilidades futuras e demandas de políticas públicas**. Brasília: Ibirapitanga, 2022.

## Ficha Técnica

### Autoria

Elisabetta Recine  
Helena Rodrigues  
Inês Rugani R. de Castro  
Matheus Zanella  
Mireya Valencia  
Paulo Petersen  
Potira Preiss  
Renato S. Maluf

### Apoio Técnico

Patricia Ferragoni  
Renata Soares  
Thais Bassinello

### Equipe Regional de Articulação

André Biazoti  
Fernanda Silva  
Giuseppe Bandeira  
Isabel Silva  
Luisa Melgaço  
Rafael Oliveira

### Equipe de Comunicação

Patrícia Nardini  
Priscila Viana  
Sílvia Sousa



<https://acaocoletivacomidaverdade.org>  
[@acaocoletiva.comidaverdade](https://acaocoletiva.comidaverdade)

