



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO
LATINO-AMERICANA (UNILA)
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS
PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)**

**O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E AS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO MERCOSUL:
OS DESAFIOS DE UMA AGENDA POLÍTICA REGIONAL**

PÂMELA DI CHRISTINE FRANCO DE OLIVEIRA

DISSERTAÇÃO

Foz do Iguaçu
2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO
LATINO-AMERICANA (UNILA)
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS
PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)

**O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E AS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO MERCOSUL:
OS DESAFIOS DE UMA AGENDA POLÍTICA REGIONAL**

PÂMELA DI CHRISTINE FRANCO DE OLIVEIRA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Orientadora: Prof^ª. Dra Silvia Zimmermann

Foz do Iguaçu
2024

PÂMELA DI CHRISTINE FRANCO DE OLIVEIRA

**O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO MERCOSUL:
OS DESAFIOS DE UMA AGENDA POLÍTICA REGIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof^a. Dra. Sílvia Aparecida Zimmermann
UNILA

Prof^a. Dra. Cátia Grisa
UFRGS

Prof. Dr. Lucas Ribeiro Mesquita
UNILA

Foz do Iguaçu, 19 de novembro de 2024.

Catálogo elaborado pelo Setor de Tratamento da Informação
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA - CENTRAL

O48d

Oliveira, Pâmela di Christine Franco de.

O direito humano à alimentação adequada e as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Mercosul: os desafios de uma agenda política regional / Pâmela di Christine Franco de Oliveira. - Foz do Iguaçu, 2024.

140 fls.: il.

Universidade Federal da Integração Latino-Americana, INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA, PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO.

Orientador: Silvia Aparecida Zimmermann.

1. Política pública. 2. Segurança alimentar - Países do MERCOSUL. I. Zimmermann, Silvia Aparecida. II. Título.

CDU 338.439.54

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é o resultado de um percurso repleto de dúvidas e desafios, mas que só foi possível graças ao apoio de inúmeras pessoas que estiveram ao meu lado ao longo desse período. Ao concluir a segunda graduação, minha aspiração pelo mestrado parecia ser o próximo passo natural. No entanto, lidar com o cansaço, o pós pandemia e a transição entre o on-line e o presencial, além do desgaste de uma mudança de cidade com recursos limitados foi bastante complexo. Felizmente, em meio a esse processo, tive o privilégio de encontrar pessoas que forneceram suporte essencial para que eu não desistisse, pelo contrário, continuei em busca de mais uma etapa acadêmica.

Agradeço profundamente à minha professora orientadora, Silvia Aparecida Zimmermann, não apenas pela orientação constante ao longo deste trabalho, mas também pela paciência com as minhas dificuldades e dúvidas - persistentes, pela compreensão com os prazos e pelas diversas questões que surgiram ao longo do mestrado, seu suporte foi fundamental para a realização desta pesquisa. Além disso, a possível orientação da Silvia foi crucial para minha escolha em fazer o mestrado na UNILA. e me sinto privilegiada pelo trabalho conjunto com uma grande referência da área de SAN.

Aos professores da banca, Catia Grisa e Lucas Mesquita, expresso meus sinceros agradecimentos pelo aceite, pelo tempo dedicado à leitura e participação, e pelas valiosas contribuições durante a qualificação, que foram imprescindíveis para o aprimoramento deste trabalho. A generosidade com os prazos e as sugestões oferecidas foram de grande importância.

Aos demais professores e técnicos da UNILA por todo ensinamento, pela dedicação aos alunos e a resistência contínua visando o fortalecimento da Universidade. Eu acompanho a Unila desde que ela era um projeto. Acompanhei sua história, o quanto é um projeto relevante e potente ao nosso continente, mesmo com todas as dificuldades estruturais enfrentadas. Ser aluna desta Universidade foi gratificante, decolonial e de um enriquecimento pessoal único.

Agradeço também aos amigos que a UNILA me proporcionou e que fazem jus a proposta da Universidade que é a integração regional e multicultural. Agradeço à Arileidy (PA), Ary (MG), Bruno (RJ), Daniela (COL) e ao Vitor (BA). A companhia e apoio foram essenciais para que eu pudesse seguir e colecionar momentos felizes, risadas e boas histórias, seja em Foz do Iguaçu ou nas demais cidades onde nos encontramos depois.

Agradeço à CAPES pela concessão da bolsa, cujo suporte financeiro viabilizou a realização deste mestrado. O apoio e o reconhecimento dos pesquisadores no Brasil é urgente e necessário, tendo em vista que sem esse tipo de subsídio, a academia não é acessível! Todavia, a multiplicidade de vozes é imprescindível para ciência e para a superação das desigualdades ainda existentes em nosso país.

Por fim, minha profunda gratidão à minha família (principalmente irmã Chris e mãe Marilde), amigas/os de vida e de trabalho e o companheiro Vitor, pessoas que enriquecem minha vida com alegria e apoio constante. Vocês são o alicerce que sustenta minha trajetória e contínua fonte de inspiração. São vocês que tornam os meus dias mais felizes, me motivam a continuar e a fazer o melhor que eu posso.

A fome é a expressão biológica de males sociológicos.

*Josué de Castro
Geografia da Fome, 1946.*

A fome é a amarela. A fome faz a gente perder a dignidade. Faz a gente pedir, faz a gente roubar, faz a gente matar. A fome é a desesperança.

É quatro horas. Eu já fiz o almoço - hoje foi almoço. Tinha arroz, feijão e repolho e linguiça. Quando eu faço quatro pratos penso que sou alguém. Quando vejo meus filhos comendo arroz e feijão, o alimento que não está ao alcance do favelado, fico sorrindo a toa. Como se eu estivesse assistindo um espetáculo deslumbrante.

*Carolina Maria de Jesus
Quarto de despejo: Diário de uma Favelada, 1960.*

Muito difícil pensar com fome. Muito difícil desenvolver-se com fome, cantar com fome, amar com fome, desapegar-se com fome, amar com fome. Tudo aquilo que mora na mais rica experiência da vida vai sendo arrancado de nós e nossos corpos se atrofiam, como radares embaçados que não captam bem a luz.

*Helena Silvestre
Notas sobre a fome, 2021.*

RESUMO

A complexidade de pensar o direito humano à alimentação adequada (DHAA) e a segurança alimentar e nutricional (SAN) na América Latina e Caribe é evidenciada pela dualidade entre a ampla produção agroalimentar e a persistente desigualdade de acesso aos alimentos, com elevados percentuais de insegurança alimentar. Destarte, considerando a dinâmica de integração regional, com a criação do Mercado Comum do Sul, o Mercosul, e a sua influência política e jurídica sobre os Estados Partes, nota-se um importante espaço para criação de normativas e políticas públicas que busquem soluções conjuntas à promoção da SAN no bloco. Neste cenário, o objetivo deste trabalho foi de entender e discutir quais são os principais avanços na construção de uma agenda política comum ao Mercosul, que contemple a garantia do DHAA e a promoção da SAN. Para alcançar os objetivos propostos, foram empregados métodos de pesquisa qualitativa, como análise documental e entrevistas, para discutir as práticas adotadas nas diferentes instâncias do bloco. Ademais, foi realizada uma revisão bibliográfica para contextualizar os temas em questão, em consonância com teoria dos múltiplos fluxos de John Kingdon. Com esse arcabouço teórico, pretendeu-se compreender as dinâmicas na formação da agenda no Mercosul, a partir dos espaços de discussão e os desafios institucionais e políticos envolvidos na construção de uma agenda política regional de SAN. Como resultado, foi possível mapear a presença da temática do DHAA e da SAN em diversas normativas do bloco, com maior ou menor frequência em determinados períodos, desde espaços vinculados diretamente ao tema a outros conectados de forma mais ampla. Neste sentido, compreender as dinâmicas envolvidas é fator fundamental para fortalecer a cooperação regional e enfrentar os problemas relacionados à insegurança alimentar e nutricional que ainda persistem no Mercosul e na América Latina e Caribe.

Palavras-chave: Políticas públicas, direito humano à alimentação adequada, segurança alimentar e nutricional, fome, Mercosul, agenda governamental.

RESUMEN

La complejidad de reflexionar sobre el derecho humano a una alimentación adecuada (DHAA) y la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) en América Latina y el Caribe se evidencia en la dualidad entre la amplia producción agroalimentaria y la persistente desigualdad en el acceso a los alimentos, con altos porcentajes de inseguridad alimentaria. En este sentido, considerando la dinámica de integración regional con la creación del Mercado Común del Sur, el Mercosur, y su influencia política y jurídica sobre los Estados Partes, se observa un espacio importante para la creación de normativas y políticas públicas que busquen soluciones conjuntas para la promoción de la SAN en el bloque. En este escenario, el objetivo de este trabajo fue entender y discutir cuáles son los principales avances en la construcción de una agenda política común en el Mercosur que contemple la garantía del DHAA y la promoción de la SAN. Para alcanzar los objetivos propuestos, se emplearon métodos de investigación cualitativa, como análisis documental y entrevistas, para discutir las prácticas adoptadas en las diferentes instancias del bloque. Además, se realizó una revisión bibliográfica para contextualizar los temas en cuestión, en consonancia con la teoría de los múltiples flujos de John Kingdon. Con este marco teórico, se buscó comprender las dinámicas en la formación de la agenda en el Mercosur, a partir de los espacios de discusión y los desafíos institucionales y políticos involucrados en la construcción de una agenda política regional de SAN. Como resultado, fue posible mapear la presencia de la temática del DHAA y la SAN en diversas normativas del bloque, con mayor o menor frecuencia en determinados períodos, desde espacios vinculados directamente al tema hasta otros conectados de manera más amplia. En este sentido, comprender las dinámicas involucradas es un factor fundamental para fortalecer la cooperación regional y enfrentar los problemas relacionados con la inseguridad alimentaria y nutricional que aún persisten en el Mercosur y en América Latina y el Caribe.

Palabras clave: Políticas públicas, derecho humano a la alimentación adecuada, seguridad alimentaria, hambre, Mercosur, agenda gubernamental.

ABSTRACT

The complexity of considering the human right to adequate food (DHAA) and food and nutrition security (SAN) in Latin America and the Caribbean is evidenced by the duality between the region's vast agro-food production and the persistent inequality in access to food, with high levels of food insecurity. In this context, considering the dynamics of regional integration with the creation of the Southern Common Market, Mercosur, and its political and legal influence on Member States, an important space emerges for the creation of regulations and public policies seeking joint solutions to promote SAN within the bloc. Against this backdrop, this study aimed to understand and discuss the main advances in building a common political agenda within Mercosur that ensures the DHAA and promotes SAN. To achieve these objectives, qualitative research methods, such as document analysis and interviews, were employed to discuss the practices adopted in the bloc's various instances. Additionally, a literature review was conducted to contextualize the issues in line with John Kingdon's multiple streams framework. This theoretical framework aimed to understand the dynamics of agenda-setting in Mercosur, focusing on discussion spaces and the institutional and political challenges involved in constructing a regional SAN policy agenda. As a result, the study mapped the presence of DHAA and SAN in various regulations within the bloc, with varying degrees of prominence over specific periods, ranging from spaces directly related to the theme to others more broadly connected. In this sense, understanding the dynamics involved is essential to strengthen regional cooperation and address the issues related to food and nutrition insecurity that still persist in Mercosur and Latin America and the Caribbean.

Key words: Public policies; human right to adequate food; food and nutritional security; hunger; Mercosur; government agenda.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Destaques de leis nacionais sobre DHAA e SAN nos Estados Partes do Mercosul instituídas até 2023.....	49
Quadro 2 - Os principais temas discutidos nas reuniões do GTSAN.....	77
Quadro 3 - Os principais temas discutidos nas reuniões da CISAN.....	78
Quadro 4 - Eixos do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS).....	94
Quadro 5 - Eixo I. Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais.....	95
Quadro 6 - Eixo temático 2: Segurança alimentar e nutricional.....	97
Quadro 7 - Ausência do tema sobre o DHAA e a SAN nos documentos produzidos pelo ISM.....	100
Quadro 8 - A SAN no Programa de Trabalho do RMADS (2023-2024).....	102
Quadro 9 - Presença do tema da SAN dos documentos oficiais produzidos nas Cúpulas Sociais do Mercosul.....	105
Quadro 10 - Os principais documentos relacionados à SAN e ao DHAA acordados nos foros do Mercosul.....	113

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Prevalência de insegurança alimentar (porcentagem).....	60
---	----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo das políticas públicas.....	35
Figura 2 – O modelo de Kingdon.....	39
Figura 3 – Organograma do Mercosul.....	67
Figura 4 – Órgãos vinculados à RMADS.....	90

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 – Página Inicial do website ISM.....	101
Imagem 2 – X Cúpula Social do Mercosul.....	103

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRANDH - Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos
AIAF - Ano Internacional da Agricultura Familiar
ALADI - Associação Latino-Americana de Integração
ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comércio
CACCGR - Comissão de Adaptação à Mudança do Clima e Gestão do Risco
CAG - Comissão de Agroecologia
CATT - Comissão de Acesso à Terra e Território
CC-RMS - Reunião do Comitê Coordenador
CCM - Comissão de Comércio do Mercosul
CCMASM - Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul
CEE - Comunidade Econômica Europeia
CEG - Comissão de Equidade de Gênero
CELAC - Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CFCAM - Comissão de Facilitação do Comércio e Acesso a Mercados
CIDAF - Comitê de Implementação do Decênio da Agricultura Familiar no Mercosul
CIENT - Câmara Intergovernamental de Enfermidades Não Transmissíveis
CISAN - Comissão Intergovernamental de Segurança Alimentar e Nutricional
CISM - Conselho do Instituto Social do Mercosul
CJR - Comissão de Juventude Rural
CLACSO - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
CMC - Conselho do Mercado Comum
COPROFAM - Coordenadora de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul
CRAF - Comissão Técnica de Registros da Agricultura Familiar
CRC - Comissão de Referentes à Comunicação
CRPM - Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul
CSA - Comitê de Segurança Alimentar Mundial
CSM - Cúpula Social do Mercosul
CTIC - Comissão de Tecnologia, Informação e Comunicação
DCNT - Doenças crônicas não transmissíveis
DHAA - Direito humano à alimentação adequada
ECM - Estatuto da Cidadania do Mercosul
FAO - Organização Das Nações Unidas Para Alimentação e Agricultura
FCCP - Foro De Consulta e Concertação Política
FIDA - Fundo de Desenvolvimento Agrícola da ONU
FOPREL - Foro de Presidentes e Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe

FPCHALC - Frente Parlamentario Contra el Hambre de América Latina y el Caribe
GMC - Grupo Mercado Comum
GRULAC - Grupo de países da América Latina e Caribe
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INDA - Instituto Nacional de Alimentação
IPPDH - Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos
ISM - Instituto Social Mercosul
LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDS - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
MIDES - Ministério do Desenvolvimento Social
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTST - Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto.
ODA-ALC - Observatorio del Derecho Humano a la Alimentación de América Latina y el Caribe
ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU - Organização das Nações Unidas
OPS - Organização Pan-Americana da Saúde
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos
PACH - Plano Argentina Contra a Fome
PANI - Programa Alimentario Nutricional Integral
Parlacen - Parlamento Centroamericano
Parlasul - Parlamento do Mercosul
Parlatino - Parlamento Latino-Americano e Caribenho
PEAS - Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul
PIDESC - Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PLANAL - Plan Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria en Paraguay
PMA - Programa Mundial de Alimentos
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
POF - Pesquisa de Orçamentos Familiares
PPA - Programa de fortalecimiento para la Producción de Alimentos por la agricultura familiar
PPT - Presidência Pro Tempore
RAADH - Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados
Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar - REAF
RMA - Reunião de Ministros da Agricultura
RMAAM - Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher

RMADS - Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul
RMC - Reunião de Ministros de Cultura
RME - Reunião de Ministros de Educação
RMS - Reunião de Ministros da Saúde
RMT - Reunião de Ministros de Trabalho
SAN - Segurança Alimentar e Nutricional
SSAN - Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
SGT - Subgrupo de Trabalho
SISAN - Sistema Nacional de SAN
SSAN - Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
SVSA - Secretaria de Vigilância Sanitária e Ambiental
UAM - Unidad Agroalimentararia Metropolitana del Uruguay
UNASUL - União de Nações Sul-Americanas
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNILA - Universidade Federal da Integração Latino-Americana
UPS - Unidade de Apoio à Participação Social do Mercosul

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	17
1.1 JUSTIFICATIVA E ADERÊNCIA AO ESCOPO DO PROGRAMA.....	20
1.2 PROBLEMA.....	24
1.3 HIPÓTESE.....	26
1.4 OBJETIVO(S).....	27
1.4.1 Objetivo Geral.....	27
1.4.2 Objetivos Específicos.....	27
1.5 METODOLOGIA E MÉTODOS DE PESQUISA.....	27
1.6 APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO.....	30
2. POLÍTICAS PÚBLICAS: UM PANORAMA TEÓRICO.....	32
2.1 A POLÍTICA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	32
2.2 A FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	37
3. O DHAA E A SAN: BREVE HISTÓRICO.....	43
3.1 O DHAA E A SAN NA AGENDA DOS DIREITOS HUMANOS E NA AGENDA POLÍTICA: DO GLOBAL AO LOCAL.....	43
3.2 DO DHAA À CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: OS DESAFIOS DA SAN NOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL.....	58
4. O DHAA E A SAN NOS ESPAÇOS DO MERCOSUL.....	65
5. O DHAA E A SAN NOS ESPAÇOS DO MERCOSUL SOCIAL.....	89
5.1 AS CÚPULAS SOCIAIS DO MERCOSUL E O TEMA DA SAN.....	102
6. O MERCOSUL E A FORMAÇÃO DE UMA AGENDA REGIONAL DE SAN.....	109
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	121
REFERÊNCIAS.....	124
ANEXOS.....	137

1. INTRODUÇÃO

Pensar o direito humano à alimentação adequada e a segurança alimentar e nutricional nos diferentes países da América Latina e Caribe é um grande desafio. Ainda que as trajetórias sejam particulares, sabe-se que boa parte da região tem como característica uma ampla produção agroalimentar, com países que são “tradicionais exportadores de produtos agrícolas e agroindustriais” (Maluf, 2009, p. 69). No entanto, segundo Maluf (2009, p. 71), boa parte dos países latino-americanos, apesar do crescimento da produção nos últimos anos, mantiveram “elevados índices de pobreza e modelos econômicos fortemente geradores de desigualdade”, sem mecanismos suficientes para promover maior equidade social e acesso aos alimentos.

Essa dualidade entre a elevada produção e exportação de alimentos e as desigualdades de acesso ficam ainda mais evidentes com os recentes números de insegurança alimentar, ou seja, situação em que a alimentação pode apresentar algum grau de insuficiência ou escassez, seja com relação à quantidade adequada e/ou à qualidade nutricional dos alimentos ofertados, com risco potencial de afetar a própria sobrevivência humana (Silva, 2014). De acordo com o panorama regional de segurança alimentar e nutricional na América Latina e Caribe, publicado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), em 2021 a fome chegou ao maior valor desde 2006 na região, atingindo 8,6% da população, situação agravada entre os anos de 2019 e 2021, período que abrange a crise sanitária devido à pandemia da Covid-19, com aumento de 28% entre 2019 e 2021, frente a 23% a nível mundial (FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF, 2023a).

O mesmo documento aponta que a insegurança alimentar alcançou 40% da população na América Latina, valor muito superior à média mundial, que em 2021 esteve em 29,3%. Além disso, houve também a redução da renda e poder de compra, o aumento dos níveis de pobreza e o agravamento das desigualdades sociais, econômicas, raciais e de gênero, afetando sobretudo as mulheres (FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF, 2023a).

No ano seguinte, a publicação atualizou os valores de prevalência da insegurança alimentar e nutricional moderada e grave. Considerando a América do Sul, por exemplo, houve leve diminuição de 4,5 pontos percentuais, ou seja, passou de 40,3% registrado em 2021 para 36,4% em 2022, o que ainda representa valores superiores ao período pré-pandemia, onde 159 milhões de pessoas enfrentaram dificuldades para garantir uma alimentação adequada (FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF, 2023b).

El impacto de la pandemia de la COVID-19, la crisis climática y la guerra en Ucrania, así como la desaceleración económica, el aumento de la inflación alimentaria y la desigualdad de ingresos, han tenido un impacto sobre las cifras regionales. Los datos más recientes evidencian que entre 2021 y 2022, se lograron progresos en la reducción del hambre y la inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe. No obstante, los avances logrados todavía están **lejos de las metas establecidas para cumplir el ODS 2 de poner fin al hambre** (FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF, 2023b, p. 6 - grifo nosso).

Vale ainda destacar os elevados percentuais de insegurança alimentar, nos níveis moderada ou grave, identificados nos países sul-americanos entre 2019-2021 e 2020-2022. Vale destacar os valores de quatro países: a Argentina com 37% no período de 2019-2021 (16,6 milhões de pessoas) e em 2020-2022 com 36,9% (16,7 milhões de pessoas), o Brasil com 28,8% (61,5 milhões de pessoas) e 32,8% (70,3 milhões de pessoas), Paraguai com 25,3% e 25,9 (ambos os períodos com 1,7 milhão de pessoas) e o Uruguai com 14,1% e 15,2% (500 mil pessoas em ambos) (FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF, 2023b).

Com dados preocupantes, evidencia-se a situação destes quatro países, neste estudo, devido ao recorte espacial e as particularidades do processo de integração regional, após a assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, e a criação do Mercado Comum do Sul - Mercosul, bloco inicialmente fundado pela República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai. Em 2006 houve a adesão da República Bolivariana da Venezuela, cuja participação está suspensa desde 2017, sob alegação de ruptura da ordem democrática. Ainda com a ideia de expandir a participação no bloco, em 2015 começou o processo de adesão do Estado Plurinacional da Bolívia, todavia não plenamente concluído (Mercosul, 2023, n.p).

Além dos Estados fundadores ou em processo de adesão ou suspensão, o Mercosul também conta com a participação dos 'Estados Associados', que possuem relação próxima ao bloco, com autorização para participar de reuniões e celebrar acordos. Estes são os casos da Bolívia¹, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname (Mercosul, 2023, n.p).

¹ A Bolívia aparece como Estado Associado, pois durante o processo de escrita deste documento, a finalização de seu processo de adesão para se tornar um Estado Parte ainda não estava totalmente finalizado.

Com a suspensão da Venezuela e a pendência na adesão da Bolívia, o recorte espacial para esta discussão será composto pelos Estados, que ocupam até o presente, o *status* de ‘Estados Partes’², ou seja, para além de signatários do Tratado de Assunção, são Estados que possuem obrigações inerentes e devem incorporar no ordenamento jurídico doméstico as decisões que ocorrem no âmbito do Mercosul, fato que demonstra a importância dos temas que compõem a agenda política e as decisões aprovadas pelos Estados Partes. Ainda, é válido apontar que o bloco é resultado de “um processo de integração de carácter intergovernamental, onde cada Estado Parte tem um voto, e as decisões devem ser tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes” (Mercosul, 2023, n.p).

Com pouco mais de trinta anos, pode-se dizer que o Mercosul tem atuado em diferentes frentes, apesar de sua criação ser inicialmente voltada a favorecer as oportunidades comerciais e de investimentos entre os Estados Partes (Instituto Social Mercosul, 2023, n.p). Desta forma, nota-se o importante engajamento do bloco em outras áreas, como a educação, cultura, transporte, saúde, desenvolvimento social, entre outros, que são tratados em reuniões especializadas e organismos de carácter permanente, como o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos - IPPDH e o Instituto Social do MERCOSUL - ISM (Mercosul, 2023, n.p.; Martins; Silva, 2011).

Com a criação de importantes espaços institucionais, os temas sociais e de direitos humanos se fortalecem na agenda do Mercosul, ampliando a atuação conjunta nas imensas carências sociais da região. Além disso, pode-se relacionar a maior atenção ao tema social na agenda política do Mercosul à conjuntura política do período. Santos (2018, p. 13) afirma que a “onda” de governos progressistas no início do século XXI “surgiu como reação aos efeitos socialmente deletérios da conjunção entre globalização e neoliberalismo na América do Sul”, o que potencializou as discussões sociais no âmbito doméstico e regional.

Para ampliar a compreensão acerca das dinâmicas envolvidas para a participação de temas nas grandes discussões do Mercosul, utiliza-se um modelo teórico sobre processo de formação da agenda das políticas públicas (*agenda setting*), que foi explorado nos capítulos subsequentes. O modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon (2003) apresenta uma articulação entre três fluxos: o fluxo de problemas (*problem stream*), o fluxo de soluções (*policy stream*) e o fluxo político (*political stream*). Se no

² Grafia utilizada conforme é apresentada no site do Mercosul.

período há convergência entre os fluxos, abre-se uma janela de oportunidade de mudança e o possível acesso do tema à agenda governamental (Capella, 2006).

No caso analisado por esta dissertação, a formação da agenda no bloco ocorre por diferentes dinâmicas próprias, de acordo com o organograma e funcionamento do Mercosul, mas também é influenciada pelas movimentações internas dos Estados Partes, bem como do momento político, econômico e ideológico daquele momento. No entanto, com as primeiras buscas bibliográficas, observou-se uma lacuna temática com relação aos mecanismos de garantia do DHAA e a promoção da SAN dentro da agenda social e dos direitos humanos e que requer maior atenção e a proposição de espaços próprios de discussão para efetivar o debate sobre SAN no âmbito regional.

1.1 JUSTIFICATIVA E ADERÊNCIA AO ESCOPO DO PROGRAMA

O tema desta pesquisa partiu do interesse em discutir de que maneira o direito humano à alimentação adequada está presente na formação de uma agenda regional no Mercosul e como isso tem potencial de transformação em políticas públicas de segurança alimentar e nutricional aos Estados Partes. Este é um tema relevante, tendo em vista que a presença contínua da situação de insegurança alimentar, em seus diferentes graus, representa um grave problema de saúde pública, além de todo o seu contexto econômico e social, com a manutenção das desigualdades, o que demonstra a importância de ações conjuntas para melhoria deste cenário.

Além disso, a construção deste tema também ocorre em consonância com a formação acadêmica desta pesquisadora, cuja primeira graduação foi em Relações Internacionais. Durante esse período, realizou um intercâmbio acadêmico na Argentina, onde teve a oportunidade de estudos mais direcionados à América Latina, um tema que ocupava espaço limitado na grade curricular. Essa experiência influenciou o seu trabalho de conclusão de curso, que abordou as políticas de cooperação educacional no Mercosul, incluindo um estudo de caso sobre a UNILA, reconhecida como um importante espaço de integração e cooperação regional. Posteriormente, a pesquisadora concluiu a graduação em Nutrição, momento em que entrou em contato com o tema da segurança alimentar, especialmente após a realização de estágio extracurricular em um equipamento público de segurança alimentar e nutricional, e, desde então, este tema de pesquisa se tornou

central. Neste sentido, a abordagem regional para discutir a SAN reflete a formação e os conhecimentos acumulados por esta pesquisadora até o presente momento.

Soma-se também a passagem pelo programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD), este que exerce relevante papel na formação de futuros profissionais, atendendo a demanda por maiores estudos sobre as políticas públicas na América Latina, e ainda, refletir sobre como solucionar os mais diversos problemas estruturais compartilhados pelos países da região. Dentre esses problemas estruturais mais comuns, observa-se ainda a coexistência de pobreza e fome, além de um possível conjunto de instabilidades econômicas e sociais, com potencial para gerar instabilidades políticas, o que faz com que estes países permaneçam em um ciclo vicioso de maiores gastos em assistência, mas sem a efetividade necessária para um pleno desenvolvimento e melhora da qualidade de vida da sociedade.

Para além disso, justifica-se a importância do tema com outras variáveis que configuram os sistemas agroalimentares vigentes como, por exemplo, o movimento de transição nutricional, fato que ocorre não apenas no Brasil, mas em grande parte do mundo, com a coexistência da fome/desnutrição e obesidade. Tal fato está fortemente relacionado com a disponibilidade e acesso aos produtos alimentícios ultraprocessados com maior densidade energética e elevado teor de açúcar, sal e gorduras. Logo, quando o indivíduo tem acesso ao alimento, por vezes é um alimento de menor qualidade nutricional, o que pode até reduzir as estatísticas sobre a fome, mas não os possíveis problemas de saúde como a desnutrição, uma condição clínica e patológica de carência energética e de nutrientes essenciais (Monteiro *et al*, 2019).

A limitação de renda e a própria localização geográfica (muitas vezes em regiões periféricas) tornam o acesso a alimentos variados e in natura mais escasso. Os produtos alimentícios ultraprocessados possuem maior prazo de validade, facilidade de transporte e armazenamento, além de parecerem mais baratos, ao contrário de alimentos in natura, perecíveis e que dependem de armazenamento adequado e oferta constante dos produtores (Monteiro *et al*, 2019).

Além disso, a alta dos preços dos alimentos e a crescente inflação que atinge os países da região não apenas limita o consumo em termos de quantidade, mas também impacta negativamente a qualidade dos produtos adquiridos. Com o aumento dos custos dos itens básicos, é mais provável que alimentos com menor valor nutricional passem a compor uma parcela maior da alimentação (IDEC, 2020). Esse fenômeno, a longo prazo, pode aumentar o risco de problemas de saúde, como obesidade e doenças crônicas não

transmissíveis, o que pode levar a maior sobrecarga sobre os sistemas de saúde e a piora da qualidade de vida (Louzada; Levy; Monteiro, 2015).

Neste sentido, a má nutrição é um dos maiores desafios de saúde pública, incorporado ao que pesquisadores chamam por Sindemia Global, termo criado para definir a coexistência de três pandemias: a obesidade, a desnutrição e as mudanças climáticas. Por interagirem entre si e terem causas e atores sociais em comum, devem ser combatidas conjuntamente (Swinburn *et al*, 2019).

Dados apontados em 2019 pelo relatório da revista científica *The Lancet* sobre a Sindemia Global, mostram que aproximadamente 2 bilhões de pessoas ainda sofrem de deficiências de micronutrientes e 815 milhões são cronicamente desnutridas. Neste sentido, a coexistência de pobreza e fome, além de um possível conjunto de instabilidade política, econômica e ambiental, faz com que estes países permaneçam em um ciclo vicioso de maiores gastos em saúde, aumento de hospitalização, morbidade e mortalidade. O relatório mostra, por exemplo, que os gastos com a desnutrição podem chegar de 4 a 11% do PIB na Ásia e na África. Locais com condições sanitárias mais precárias (muito suscetíveis aos eventos climáticos, como inundações ou secas) também são fator de risco para infecções e verminoses que corroboram para o estado de desnutrição e a permanência do quadro (Swinburn *et al*, 2019).

Ademais da dificuldade de acesso, o relatório *The Lancet* também relaciona o tema com o crescente acesso aos produtos ultraprocessados, relacionados com os quadros de obesidade, desnutrição e mudanças climáticas, pois são produtos derivados da poderosa indústria de alimentos, detentora de uma grande extensão e concentração de terras, produção de monoculturas com o uso de agrotóxicos, ou seja, contribuem para o desequilíbrio do meio ambiente, da biodiversidade e das mudanças climáticas (Swinburn *et al*, 2019).

Esse modelo promove a perda de biodiversidade e diversidade alimentar, impactando negativamente a SAN, pois promove a substituição de culturas tradicionais e privilegia as exportações agropecuárias, o que também corrobora com a alta dos preços e a inflação alimentar. Esta é uma relação bastante complexa dada a menor capacidade de resposta de muitos países, sobretudo aqueles com maiores vulnerabilidades, em eventos climáticos extremos, podendo afetar fortemente a agricultura local, desde a produção, distribuição e acesso aos alimentos, ampliando ainda mais a presença da fome (FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS, 2018).

Sendo assim, é válido destacar que a temática da pesquisa é ainda mais relevante em um cenário de recuperação pós crise sanitária referente à Covid-19 e, conseqüentemente, a crise econômica, social e alimentar que os países enfrentaram nos últimos anos. Este é um período em que o debate e o fortalecimento do direito humano à alimentação adequada e as políticas públicas de segurança alimentar são extremamente necessários.

Vale salientar, ainda, que neste cenário de reconstrução, entender o papel central das políticas públicas se torna cada vez mais urgente como uma ferramenta de luta pela garantia da alimentação saudável a todas e todos. A formação multidisciplinar ofertada pelo PPGPPD e as discussões da Linha de pesquisa de Políticas Públicas e Sociedade, em que está incluído este estudo, são de suma relevância, pois promovem um olhar mais global para questões complexas, associando diferentes áreas do conhecimento e aportam vastas reflexões sobre o contexto regional do Mercosul.

Em vista disso, para discutir este tema tão relevante e complexo, optou-se para esta pesquisa, o recorte espacial voltado ao Mercosul dada a sua influência política, na medida em que os Estados Partes contam com diversos compromissos e obrigações para a garantia de sua permanência no bloco. Entretanto, como a estrutura organizacional do Mercosul ainda é bastante ampla e com inúmeras frentes de trabalho, tem-se um olhar complementar para a atuação das instâncias vinculadas ao Mercosul Social, sobretudo o Instituto Social do Mercosul (ISM), dado que o espaço dialoga com a temática desenvolvida por este estudo. O recorte temporal, de maneira panorâmica, compreende os últimos 20 anos, descrevendo, de maneira geral, o histórico e as principais ações nas áreas sociais e dos direitos humanos. De forma mais específica, o recorte temporal tem como marco a entrada do tema social na agenda do bloco e a criação do ISM a partir de 2007.

Ainda sobre o Mercosul, de acordo Carvalho e Salles (2023, p. 17), mesmo com as “dificuldades e desafios existentes em torno do *status quo* das regras e das posições dos países diante das negociações” nos últimos anos, bem como certo ceticismo com relação ao futuro do bloco, a estrutura se desenvolveu, ao longo do tempo, e foram criados diversos grupos de trabalho, fóruns consultivos e outras instâncias, ampliando os espaços de discussão no bloco e incluindo temas que ainda não estavam presentes no Tratado de Assunção. Dessa forma, o Mercosul se constitui como relevante plataforma para discussão e formação de políticas públicas entre os Estados Partes (Marin, 2011).

Além disso, possui potencial de influência sobre os demais Estados da região, que participam desses espaços como Estados Associados e, assim, acompanham as discussões que são realizadas e as práticas adotadas.

Apesar do tema ser relevante, com as primeiras buscas bibliográficas na literatura especializada, foi possível verificar a carência de estudos que se debruçam a tratar, especificamente, sobre a garantia do DHAA e a promoção da SAN no âmbito do Mercosul. Deste modo, esta dissertação busca contribuir nesta lacuna, inicialmente entendendo o funcionamento do bloco e das institucionalidades envolvidas com a temática, em seguida, discutindo como o tema circula por estes espaços e, por fim, apresentar os principais desafios à formação de agenda regional comum de SAN. Ademais, espera-se que este estudo colabore para a compreensão da interseção entre o DHAA e a SAN na agenda política do Mercosul. Certamente, ao analisar os espaços selecionados, este trabalho poderá contribuir para a formulação de estratégias mais efetivas à cooperação regional que promovam o acesso à alimentação adequada e saudável para toda a população.

1.2 PROBLEMA

Antes de 2020, mudanças políticas no continente, de fato, já provocaram novas dinâmicas na região, com uma crescente onda conservadora e neoliberal, que já dava sinais em 2012 com Enrique Peña Nieto no México e ficou mais evidente com a eleição de Maurício Macri na Argentina em 2015, no difícil 2º mandato da ex-presidenta Dilma Rousseff no Brasil - até o golpe político-institucional em 2016 e o início do governo de Michel Temer - e ainda a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos no mesmo ano. Para Balestro e Monteiro (2019), o período de ruptura entre 2015-2016, está relacionado a essas mudanças políticas, quando a agenda esteve voltada aos anseios neoliberais do 'Estado Mínimo', com medidas de austeridade fiscal e redução no investimento público e menor atenção às políticas sociais.

Consequentemente, nota-se neste mesmo contexto de mudanças políticas e modificações na agenda, que houve aumento da população em insegurança alimentar na América Latina, ou seja, com restrições de acesso a alimentos em quantidade e qualidade suficientes por falta de acesso físico ou de recursos econômicos, entre outros fatores.

Vale lembrar, que estas mudanças também impactaram as relações entre os Estados e nos ambientes de cooperação multilateral, com a redução do papel das organizações internacionais, cuja atuação era expressiva no período anterior. Busso (2020, p. 60 – tradução nossa) destaca os impactos do triunfo da direita na região quando, por exemplo o “Brasil enfraqueceu sua posição de líder regional e minou os espaços do multilateralismo ao se afastar, juntamente com outros governos de direita, da Unasul, se retirar da Celac e recusar-se, em 2020, a qualquer discussão com a Argentina sobre a abertura do Mercosul”.

Mesmo com esses entraves, o Mercosul seguiu sua dinâmica de funcionamento, agora novamente em evidência após as mudanças políticas recentes e o retorno do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2023. Ao inaugurar a presidência Pro Tempore do Brasil, Lula sinalizou a importância do diálogo e da ação coletiva no âmbito do Mercosul (Silva, 2023). Neste novo período, provavelmente haverá esforços para a construção de uma agenda que contemple a cooperação internacional e o fortalecimento do bloco, com atuação conjunta dos Estados Partes para sanar os problemas sociais ainda presentes e mais acentuados do que na década passada, demonstrando a importância das instituições e das ideias no processo de construção das políticas públicas.

Diante do contexto exposto, a presente pesquisa buscou responder a seguinte pergunta: De que forma os temas do DHAA e a SAN entram nos espaços de discussão do Mercosul? Para responder a questão, avalia-se a presença ou ausência dos temas a partir das institucionalidades presentes no escopo do Mercosul.

Com o grave cenário de insegurança alimentar já mencionado, esperava-se, portanto, uma reação do ponto de vista coletivo no âmbito do Mercosul, com maior articulação entre os Estados, pesquisadores, movimentos sociais e a sociedade civil. É essencial que juntos possam compreender e participar das discussões, decisões e a implementação de políticas públicas, bem como do seu acompanhamento, visando práticas que possam ampliar e garantir o DHAA, com melhoria do estado nutricional, do sistema agroalimentar, da qualidade de vida e a redução das desigualdades.

1.3 HIPÓTESE

Apesar das iniciativas individuais dos Estados Partes do Mercosul, com importantes avanços normativos e uma agenda mais robusta na luta pelo direito humano à alimentação adequada, com a formulação de programas e políticas de combate e erradicação da fome, sobretudo a partir dos anos 2000, notou-se ainda dificuldade para visualizar o tema nas discussões do bloco. Desse modo, esta dissertação teve como a primeira hipótese que a temática ainda não é amplamente discutida nas instâncias institucionais do Mercosul, dada a dificuldade de encontrar pesquisas, estudos acadêmicos e a divulgação da temática de SAN nos principais canais de comunicação, como o website e as redes sociais do Mercosul.

Ademais, após essa primeira busca nas bases de dados científicos e nos repositórios digitais do bloco, também não foi possível visualizar uma expressiva divulgação de ações ou de uma agenda comum ao bloco, com a construção de instrumentos normativos e parcerias que sejam voltadas à busca por soluções coletivas, com maior ênfase, para a insegurança alimentar, um problema estrutural ainda comum aos Estados Partes. Uma justificativa para essa ausência é que institucionalmente, desde a criação do Mercosul, as questões alimentares não estiveram no centro da discussão, sendo tratadas, sobretudo, no âmbito doméstico dos Estados Partes ou ainda fragmentadas em diferentes grupos de trabalho como na saúde, agricultura e desenvolvimento social.

Em função desta hipótese, houve o direcionamento inicial da pesquisa para confirmar a ausência e discutir essas lacunas. No entanto, após a análise minuciosa das principais atas e decisões do CMC, das reuniões de Ministros, dos grupos de trabalho conectados ao tema e ainda das instâncias do Mercosul Social, é que foi possível identificar o que circula sobre o tema nesses espaços, aprofundar a discussão, compreender os fluxos envolvidos, além dos avanços já presentes nesses espaços na formação de uma agenda comum sobre o DHAA e a SAN.

1.4 OBJETIVO(S)

1.4.1 Objetivo Geral

Entender quais são os principais avanços e desafios que se colocam para a constituição de uma agenda política comum ao Mercosul para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada e a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional.

1.4.2 Objetivos Específicos

Apresentar a formação do Mercosul, com ênfase nas instâncias que estão relacionadas às questões alimentares.

Examinar como ocorre o tratamento dos temas relacionados ao Direito Humano à Alimentação Adequada e à Segurança Alimentar e Nutricional nas diferentes instâncias do Mercosul, com olhar especial sobre o escopo do Mercosul Social.

Finalmente, discutir os avanços e desafios à formação de uma agenda política regional de Segurança Alimentar e Nutricional no Mercosul, com base nos acordos e nas recomendações mapeadas sobre a temática, que estão presentes nos espaços de discussão do bloco.

1.5 METODOLOGIA E MÉTODOS DE PESQUISA

Para o desenvolvimento deste estudo, optou-se pela pesquisa com abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, por meio de diferentes técnicas de pesquisa, como a revisão bibliográfica e documental, complementada com a coleta de dados primários, por meio de duas entrevistas semiestruturadas com atores pré-selecionados, representando o ISM e o IPPDH.

Para o levantamento bibliográfico, foram utilizadas as bases de dados, em especial, da Scientific Electronic Library Online (SciELO) a biblioteca virtual CLACSO, publicações disponíveis na plataforma eletrônica da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura e banco de dissertações e teses de universidades públicas, com a identificação de publicações científicas, periódicos e relatórios de organizações

internacionais e da sociedade civil fundamentados e atuais sobre os conceitos e palavras-chave desenvolvidos ao longo da pesquisa. Para o gerenciamento bibliográfico, foi utilizado o software Zotero, livre e de código aberto, com o armazenamento das referências e citações consultadas e utilizadas na dissertação.

O levantamento documental partiu de uma busca ativa nos instrumentos normativos vigentes no organograma institucional do Mercosul, com acesso ao website principal do bloco e aos respectivos repositórios eletrônicos das institucionalidades pré-selecionadas, que apresentam relação direta com a temática deste estudo, como o Instituto Social Mercosul, CISAN e as resoluções gerais do Mercosul. Nestes espaços, houve a coleta de dados sobre reuniões, grupos de trabalho, leis, programas, convênios, parcerias, fóruns, campanhas e outros tipos de atuação. Para o Mercosul, o recorte temporal tende a explorar os arquivos, com maior ênfase, nos últimos 20 anos, mesmo período em que ocorreu a formação da agenda social no Bloco. A gestão documental foi realizada por meio de registros em planilhas do Excel, construções de quadros organizados por local, tema, tipo de documento, ano e atores envolvidos. As informações foram catalogadas no software Zotero e consultadas ao longo da pesquisa.

A metodologia para a obtenção dos documentos oficiais adotou uma abordagem sistemática e direcionada, utilizando como principal fonte o portal *normas.mercosur.int* e *documentos.mercosur.int*. Para a busca inicial, foram utilizadas as palavras-chave relacionadas ao tema de estudo, o que possibilitou identificar documentos com potencial relevância. A partir desse levantamento, foi realizada uma triagem dos resultados, selecionando apenas os espaços institucionais específicos que demonstraram conter informações pertinentes no escopo da pesquisa. Em um segundo momento, conduziu-se uma análise detalhada nos espaços identificados, envolvendo a leitura das atas e documentos, com o intuito de extrair dados sobre o funcionamento desses espaços, suas metodologias de trabalho e, principalmente, o vínculo temático. Ademais, observou-se que diversos documentos continham referências a outros textos relevantes, o que auxiliou na complementação dos documentos listados.

O recorte temporal utilizado foi estabelecido de forma variada, considerando as diferentes datas de criação dos espaços institucionais analisados. Neste sentido, a delimitação temporal foi realizada conforme a criação das instituições relevantes para o estudo, com especial atenção a dois momentos: o primeiro com o Protocolo de Ouro Preto, assinado em 1994, que definiu a estrutura interna do Mercosul, estabelecendo órgãos decisórios fundamentais, como o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo

Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM). O segundo ocorre a partir dos anos 2000, com o aumento significativo na produção de documentos sobre temas sociais, destacando-se a Carta de Compromisso Social de Buenos Aires, que marcou um avanço no trabalho conjunto dos países membros em questões sociais, além da criação da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul (RMADS) no mesmo ano. Os documentos posteriores foram consultados até 2023 e complementam o corpus de análise, permitindo um panorama de como foi o desenvolvimento institucional e das políticas sociais no âmbito do Mercosul na linha do tempo nos últimos 23 anos do Bloco.

A terceira técnica adotada ocorreu por meio da coleta de dados primários com duas entrevistas semiestruturadas com duas mulheres representantes das respectivas diretorias dos dois Institutos do Mercosul. Para a prospecção das entrevistadas, buscou-se nos websites os contatos eletrônicos (e-mails), nos quais foram encaminhados a solicitação de entrevista, com relato da pesquisa e o convite para a contribuição por meio de uma entrevista.

Da proposta inicial e após os envios de convite, foram apenas dois retornos e assim, a realização de duas entrevistas, ambas realizadas de maneira virtual. Após iniciado o contato com os representantes por e-mail, houve significativa dificuldade com a agenda das entrevistadas, o que prolongou bastante as tratativas até que fosse possível realizá-las. O primeiro contato com o ISM foi realizado em fevereiro de 2024, com o êxito da entrevista em abril. Para o IPPDH, o convite também foi enviado em fevereiro, mas a contribuição ocorreu somente em julho.

Para a condução das entrevistas, optou-se pelo questionário semiestruturado (Anexo A e B) e havia grande expectativa sobre as contribuições que poderiam surgir à discussão deste trabalho. As participantes foram muito generosas e responderam a todos os itens do questionário. Mesmo com a objetividade das respostas dada a limitações de tempo, foram de grande valia e ofereceram elementos interessantes sobre as percepções das representantes dos Institutos sobre o tema no Mercosul.

Com as limitações para a realização das entrevistas, mesmo com bastante insistência para que ocorresse, houve maior espaço para a revisão documental, incluindo a avaliação qualitativa dos conteúdos avaliados e quantitativa com relação aos itens encontrados e o volume de documentos oficiais. Os documentos analisados consistem em atas de reuniões, relatórios de grupos técnicos, decisões, acordos e recomendações firmados nas diferentes instâncias que configuram o Bloco.

Para a definição se o tema aparece nos documentos, foram utilizadas as palavras-chave: agricultura, alimentação, alimento, direito humano à alimentação adequada, fome, nutrição e segurança alimentar e nutricional. A partir disso, foi considerado que aquele documento trata da temática e feito o recorte da frase em que o termo está inserido, tentando demonstrar do que se refere àquele documento. As quantidades, descrições e composições dos documentos oficiais analisados serão listadas na discussão dos mesmos ao longo dos capítulos.

A partir desse diálogo entre a revisão bibliográfica e documental e as entrevistas, os resultados foram organizados em tópicos, quadros e gráficos, para melhor compreensão dos principais apontamentos, das ações existentes e dos desafios à formação de uma agenda política comum ao Bloco para a garantia do direito humano à alimentação adequada e a promoção das políticas de segurança alimentar e nutricional.

1.6 APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

A dissertação foi organizada em cinco capítulos centrais com: (2) revisão teórica sobre a formação das políticas públicas; (3) contextualização sobre os conceitos de DHAA e a SAN; (4, 5 e 6) apresentação das institucionalidades do Mercosul e discussão sobre as normativas encontradas após a coleta de dados. Além dos capítulos mencionados, tem-se os elementos iniciais e introdutórios, as considerações finais, referências e anexos.

O primeiro capítulo contextualizou o tema sob dois aspectos. Inicialmente, foram explorados os conceitos introdutórios sobre a política e a política pública. Na sequência, a formação da agenda a partir dos princípios teóricos propostos por John Kingdon e o modelo de múltiplos fluxos. Essa teoria contribuiu para a base analítica e a compreensão de como ocorre os processos de inserção de temas na agenda política e a formulação de políticas públicas.

No segundo capítulo, apresentou-se como ocorreu a crescente relevância do direito humano à alimentação adequada na agenda dos Direitos Humanos e na agenda política em três níveis: internacional, regional e doméstico. No último ponto deste capítulo, discute-se a continuidade da agenda e os desafios das políticas públicas de Segurança

Alimentar e Nutricional nos Estados partes do Mercosul, a saber, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Finalmente, nos três capítulos finais, buscou-se o panorama sobre os processos de criação e funcionamento do Mercosul, bem como dos principais espaços de discussão que compõem o bloco e que configuram alguma relação com a temática proposta nesta pesquisa. Além disso, discutiu-se os avanços na formação de uma agenda política de SAN no Mercosul, sobretudo, nas institucionalidades pesquisadas, a partir dos achados nas produções materiais e bibliográficas, documentos institucionais e espaços de discussão. Também foram consideradas as entrevistas realizadas com duas representantes das instituições, buscando compreender as perspectivas e desafios enfrentados nesse contexto. O objetivo foi analisar a existência e a viabilidade de uma agenda política comum de SAN no Mercosul, identificando obstáculos e as possibilidades para a sua ampliação.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS: UM PANORAMA TEÓRICO

2.1 A POLÍTICA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Apesar das decisões políticas terem longa data, os estudos sobre as políticas públicas surgiram por volta dos anos 1950 nos Estados Unidos, como uma disciplina distinta que emergiu no período logo após a Segunda Guerra Mundial. De acordo com Souza (2006), esses estudos específicos foram impulsionados pela necessidade de aplicar abordagens científicas e analíticas à formulação e implementação de políticas governamentais. Inicialmente, essa área se desenvolveu de forma independente das teorias tradicionais sobre o papel do Estado, focando diretamente na ação governamental. Essa ênfase prática contrastava com a abordagem europeia, que priorizava a análise das instituições estatais antes de examinar a produção de políticas públicas (Souza, 2006).

Na América Latina, Villanueva (2012) traduz e apresenta a sua concepção sobre as políticas públicas em meados dos anos de 1990 e oferece uma base importante para o entendimento sobre o conceito. Para o autor, o tema surge de forma científica, dada a necessidade de entender como os governos buscavam soluções para resolver os problemas públicos. Deste modo, destacam-se as ações do governo que estejam em consonância com o interesse público, realizados com eficácia e eficiência e que levam em consideração duas dimensões: a política e a técnica (Villanueva, 2012).

Para Villanueva (2012), entende-se como política pública:

- a) um conjunto (sequência, sistema, ciclo, espiral) de ações intencionais e causais. São ações intencionais, pois se orientam para realizar objetivos considerados de valor para a sociedade ou resolver problemas cuja solução é considerada de interesse ou benefício público, e são ações causais, pois são consideradas idôneas e eficazes para realizar o objetivo ou resolver o problema;
- b) um conjunto de ações cuja intencionalidade e causalidade são definidas pelo Governo e sociedade segundo o tipo de interlocução estabelecida entre o Governo e setores da cidadania;
- c) um conjunto de ações a serem empreendidas que foram decididas pelas autoridades públicas legítimas e cuja decisão as torna formalmente públicas e legítimas;
- d) um conjunto de ações que são realizadas ou implementadas por atores governamentais ou por estes em associação com atores sociais (econômicos, civis) ou por atores privados e sociais que foram empoderados ou autorizados pelo governo para fazê-lo;
- e) um conjunto de ações que configuram um padrão de comportamento do governo e da sociedade (Villanueva, 2012, p. 17- tradução nossa).

Villanueva (2012), aponta as importantes características que constituem as políticas públicas. Primeiro, estão relacionadas à orientação, em direção ao interesse público, a idoneidade para sua realização, a presença de um governo legítimo e o

respeito à legalidade. Outro ponto é a relevância da participação pública, em constante diálogo com o governo, para a definição de seus objetivos, instrumentos e ações.

O autor também aborda que os processos de implementação e avaliação da política devem ocorrer por meio da administração pública associada com atores sociais, tendo em vista que “a política pública é um produto da interação governo-sociedade, uma obra coproduzida pelo poder público cidadão de acordo com diversas formas e graus de interlocução e influência. É uma obra pública e não somente governamental” (Villanueva, 2012, p. 17, tradução nossa).

Contudo, a discussão de Villanueva também apresenta limitações, pois tende a idealizar o conceito de política pública ao subestimar os aspectos conflituosos e contextuais inerentes à sua formulação e implementação. A ênfase de Villanueva na legitimidade das autoridades públicas e no interesse coletivo reflete um cenário normativo que nem sempre corresponde à realidade prática, sobretudo em contextos autoritários ou marcados por desigualdades estruturais, onde interesses particulares frequentemente se sobrepõem ao interesse público. Neste sentido, novas abordagens complementam a discussão, agregando o olhar para a complexidade das relações de poder e os conflitos de interesses.

Souza (2006), já no contexto brasileiro, argumenta que definições centradas no papel dos governos tendem a superestimar aspectos racionais e procedimentais, ignorando outros elementos centrais das políticas públicas, como o embate entre ideias e interesses. Conforme Souza (2006), “essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituooso e os limites que cercam as decisões dos governos. Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais” (Souza, 2006, p. 25).

Adicionalmente, Souza (2006) apresenta uma visão mais abrangente ao reconhecer as políticas públicas como processos holísticos. Para a autora, tanto a política pública em geral, como a política social, em particular, são campos multidisciplinares. Ela afirma que “as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade” (Souza, 2006, p. 25). Essa abordagem amplia a compreensão tradicional ao evidenciar que as políticas públicas são tanto produto de disputas quanto resultado de cooperações entre diferentes atores sociais e políticos.

Apesar dessa interação entre os atores, para Souza (2006) os governos ainda desempenham um papel central na definição e implementação de políticas públicas. A política pública é vista como um meio pelo qual os governos traduzem seus propósitos e compromissos eleitorais em ações concretas que impactam a sociedade. No entanto, essa capacidade de ação é modulada por uma "autonomia relativa", onde os governos operam sob influência de fatores externos e internos, mas mantêm uma certa independência para formular e implementar políticas (Souza, 2006. p. 27).

Nesse mesmo sentido, os autores Souza e Secchi (2015), objetivam que as políticas públicas são diretrizes elaboradas, para que seja possível o enfrentamento de um 'problema público'. Além disso, é um conceito abstrato, que pode ser materializada por meio de "instrumentos concretos, tais como programas, projetos, obras, organizações, campanhas e leis nas diversas áreas de atuação pública: saúde, educação, meio ambiente, gestão pública, infraestrutura, segurança e tantas outras" (Souza; Secchi, 2015, p. 77).

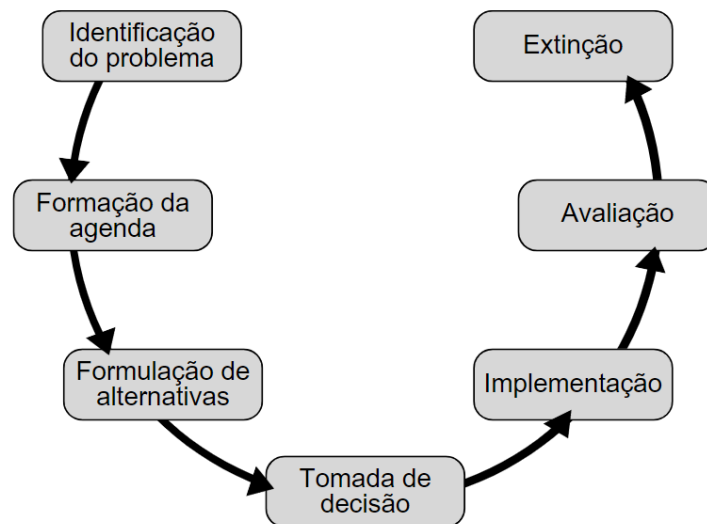
Subirats (2006) questiona como os problemas públicos são definidos como suficientemente relevantes para serem considerados pelo poder público a ponto de entrarem na agenda e se tornarem 'instrumentos concretos', assim como apresenta Souza e Secchi (2015). Neste sentido, Subirats (2006), destaca que normalmente os problemas são interdependentes, cujo conjunto de fatores carece de aproximação holística e global para que se encontrem soluções. Logo, "da mesma maneira em que há diversas definições de um problema, há diversas soluções para um mesmo problema" (Subirats, 2006, p. 202 - tradução nossa).

Além disso, o autor também destaca a importância da representação de interesses e da influência de atores políticos na definição dos problemas, indicando que o poder e os interesses de determinados grupos podem ser fundamentais para a inclusão ou exclusão de temas na agenda. Conforme o autor:

Enfatizamos novamente o caráter não objetivo, não factual, da consideração e definição de "problema" no âmbito das políticas públicas. Em cada caso, dependerá da mobilização, organização, força e representatividade dos setores envolvidos, e não tanto de uma consideração objetiva e racional sobre sua existência, definição, consideração das necessidades reais existentes e dos valores e objetivos a serem alcançados (Subirats, 2006, p. 210 - tradução nossa).

Utilizando um modelo bastante comum nos estudos sobre políticas públicas, o ciclo de políticas públicas é uma abordagem analítica que vê a formulação de políticas como um processo deliberativo e contínuo. Mesmo com diferentes construções teóricas e classificações, os processos que envolvem esse ciclo ocorrem desde a identificação do problema e a formação da agenda, comumente apresentadas como fases iniciais no ciclo das políticas públicas (*policy cycle*), seguidas pelas etapas de formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção, como observado na figura 1 (Capella, 2018; Secchi, 2014; Souza, 2006).

Figura 1 – Ciclo das políticas públicas



Fonte: Elaboração própria a partir de Secchi, 2014, p. 33.

Essa visão dinâmica enfatiza a importância de entender por que certos problemas entram na agenda política enquanto outros são ignorados. Cada estágio do ciclo pode ser influenciado por diferentes atores e processos, incluindo políticos, burocratas, mídia, e grupos de interesse (SOUZA, 2006). No entanto, a etapa de formulação assume grande relevância, tendo em vista o possível impacto nas diferentes fases, além de “todo o processo de produção de políticas que se desenvolve posteriormente” (Capella, 2018, p. 9). Ainda de acordo com a autora:

A forma como o problema é compreendido pelos atores políticos e a maneira pela qual ele é definido, na fase de agenda, orientará todo o debate que **permeará as escolhas no processo decisório e influenciará as ações nos momentos de implementação e avaliação** (Capella, 2018, p. 9-10 – grifo nosso)

De fato, o modelo do ciclo das políticas públicas promove uma visualização interessante das etapas envolvidas no processo. Esta é uma abordagem bastante

utilizada na área de políticas públicas para explicar de maneira didática a construção das políticas e facilita a compreensão inicial sobre cada etapa. No entanto, também apresenta contradições e críticos ao modelo que enriquecem o debate e direcionam diferentes modos de olhar para os movimentos políticos.

Sabatier (2007) discute as limitações desse modelo organizado em fases lineares e consecutivas, fato que simplifica a complexidade e a natureza dinâmica do processo de políticas públicas, que normalmente consideram as fases de formação da agenda, formulação da política, implementação e avaliação (Sabatier, 2007; Secchi, 2014). A partir dos anos 1980-90, outros modelos mais flexíveis e abrangentes surgiram para discutir a dinamicidade das políticas públicas, propondo que as mesmas não seguem um caminho predeterminado e ordenado, tendo em vista que são frequentemente não lineares e interativas (Sabatier, 2007).

Para Sabatier (2007, p. 8 - tradução nossa), apesar do ciclo ser útil para categorizar as atividades políticas "é fundamentalmente falho devido à sua concepção excessivamente simplista e linear do processo de políticas, que não consegue levar em conta a natureza complexa, interativa e dinâmica da formulação de políticas". Ou seja, para o autor, as etapas podem ocorrer de forma simultânea, como, por exemplo, com a formulação e a implementação de políticas acontecendo ao mesmo tempo, e a avaliação que pode influenciar diretamente a reformulação de políticas. Além disso, o modelo do ciclo tende a subestimar a influência de múltiplos atores e fatores externos que moldam as políticas públicas (Sabatier, 2007).

Neste sentido, John Kingdon, também refuta o modelo e argumenta que as políticas são frequentemente o resultado da convergência de três fluxos independentes e que ocorrem de maneira simultânea (Sabatier, 2007). Para isso, se baseou no modelo analítico que foi desenvolvido pelos autores Cohen, March e Olsen, denominado "*garbage can*", que sugere que as escolhas de políticas públicas se configuram como "anarquias organizadas", onde problemas, soluções e atores estão misturados como em uma "lata de lixo". Nesse modelo, as soluções buscam os problemas e as decisões são frequentemente o resultado de coincidências, em vez de análises racionais e deliberadas. Kingdon adaptou elementos deste modelo ao desenvolver sua teoria, trabalhando com a ideia de "múltiplos fluxos", onde destaca a complexidade e a fluidez do processo de definição da agenda (SOUZA, 2006).

Dessa forma, no tópico seguinte, busca-se entender e discutir o dinâmico processo de formação da agenda, formando uma base teórica para compreender a

agenda política atual. Para nortear este processo, optou-se pelo referencial teórico de Kingdon (1995), cuja contribuição ocorre por meio do modelo dos múltiplos fluxos. Apesar do desafio e das particularidades dessa abordagem, a teoria pode oferecer mecanismos interessantes à análise sobre a formação da agenda política e os seus desdobramentos.

2.2 A FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os estudos sobre a formação da agenda (*agenda-setting*) buscam compreender o conjunto de temas, entendimentos ou problemas que são considerados mais relevantes em determinado período, ao mesmo tempo, que resultam da ação política de diferentes atores, sejam do poder público, burocratas, partidos políticos, movimentos sociais etc. (Capella, 2018).

Para a autora, a produção de políticas públicas está pautada desde como os atores percebem e definem os problemas públicos e os interesses em jogo. Logo, o processo de escolha em meio às diferentes questões envolvidas na atividade governamental, é um elemento central na construção das agendas bem como dos possíveis resultados (Capella, 2018).

Capella (2018, p. 29), utiliza-se da definição de Kingdon (1995) para analisar a diferenciação entre os conceitos de agenda governamental, centrada em assuntos de atenção e interesse da equipe de governo; e a agenda decisória, um subconjunto da agenda governamental relacionada à tomada de decisão de questões que já estão prontas ou em vias de se tornarem políticas públicas.

Tendo como base exploratória, neste estudo, a agenda governamental, busca-se compreender o que influencia a presença ou ausência de determinado tema ou ação na agenda. Kingdon (1995) sinaliza que entre os tipos de explicação para alta ou baixa importância de uma temática na agenda governamental, estão relacionados ao próprio fluxo da política. Para o autor, independente do reconhecimento do problema ou do desenvolvimento de propostas políticas, eventos políticos possuem dinâmicas próprias. Eleições, por exemplo, podem dar espaço para novos governos, partidos políticos e configurações ideológicas, não apenas aos poderes executivo e legislativo, como também aos diferentes grupos de interesse que pressionam (ou não) o governo com suas demandas e interesses (Kingdon, 1995).

Sobre os motivos que levam, ou não, um problema público a fazer parte da agenda, Subirats (2006, p. 205) adiciona outras causas, como limitação de recursos (econômicos ou humanos), falta de legislação, falta de vontade política, pressão dos meios de comunicação ou setores da sociedade, entre outros. Para o autor, a partir da formação da agenda (e o que está presente, ausente ou hierarquizado) é possível compreender a percepção do poder público naquele recorte temporal e o desenho das políticas públicas neste contexto.

Para Souza (2006), as instituições também são fundamentais na formulação e implementação de políticas públicas. A teoria neo-institucionalista enfatiza que as instituições, entendidas como regras formais e informais, moldam o comportamento dos atores e influenciam os resultados das políticas. Essas instituições criam um ambiente que pode facilitar ou restringir a ação governamental, definindo alternativas políticas e redistribuindo poder entre os atores envolvidos no processo decisório. Para a autora, a análise institucionalista considera que as políticas públicas não são apenas resultados de preferências individuais, mas também de processos de socialização, ideias e história institucional que moldam as decisões dos governantes (SOUZA, 2006).

Parada (2006), afirma que a agenda é constituída por um jogo de poder, onde indivíduos ou corporações possuem maior ou menor capacidade de incluir, excluir ou hierarquizar pautas. Nesse sentido, os interesses particulares estão presentes no processo de formação de agenda (Parada, 2006). Semelhantemente, para Lobato (2006, p. 290) “a formulação de políticas é dada segundo o jogo de forças empreendido por diferentes grupos de interesses que, atuando junto ao governo, procuram maximizar benefícios e reduzir custos”.

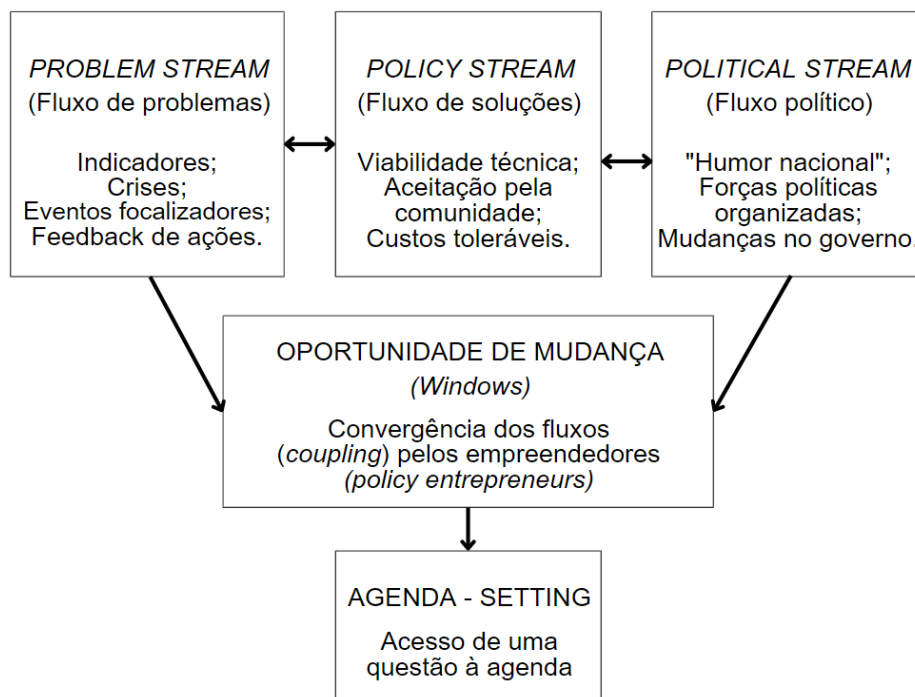
Ainda nesse jogo de poder, podem ocorrer mudanças na agenda ou o processo de bloqueio, quando temas, ações ou problemas são mantidos fora da agenda e da atuação governamental, por meio de decisões explícitas, mesmo que isso represente benefícios ou malefícios de um grupo ou provoque impactos imensuráveis ao tema e ao que foi construído anteriormente (Capella, 2018).

Neste sentido, busca-se então compreender, inicialmente, a formação da agenda sob a perspectiva do Modelo de Múltiplos Fluxos desenvolvida por John Kingdon. Segundo Capella (2006, p. 87), uma grande estudiosa no tema, este modelo se destaca dada a “capacidade de explicar como as agendas governamentais são formuladas e alteradas”. Neste modelo, Kingdon (1995) apresenta o governo como uma organização permeada por três fluxos decisórios relativamente independentes – problemas (*problems*

stream); soluções ou alternativas (*policy stream*); e política (*political stream*). A articulação entre esses fluxos é demonstrada na figura 2.

Segundo Kingdon (1995), a entrada de um tema na agenda política é um processo complexo e dinâmico, que depende da confluência desses três fluxos principais. O primeiro fluxo deste modelo, discute o “fluxo dos problemas” e decorre sobre as questões que podem ou não ser identificadas como problemas, ou ainda, busca entender “por que alguns problemas recebem mais atenção do que outros por parte das autoridades governamentais?” (Kingdon, 1995, p. 227). Para isso, Kingdon (1995) direciona o olhar para como os atores tomam conhecimento ou interpretam os fatos e situações por meio de três mecanismos principais: indicadores, eventos-foco e o feedback.

Figura 2 – O modelo de Kingdon



Fonte: Elaboração própria a partir de Capella, 2006, p. 32.

Os indicadores podem ser utilizados para avaliar se aquela questão específica configura um problema. Neste caso, são exemplos de indicadores os investimentos em um programa, evolução do déficit público, taxas de mortalidade, taxas de segurança alimentar e nutricional, entre outros dados quantitativos, que evidenciam a magnitude de uma situação e se ela requer maior atenção e atuação governamental (Capella, 2018; Kingdon, 1995). No entanto, Capella (2018) aponta que somente os indicadores não são

suficientes para determinar e sustentar a existência de um problema, no entanto, podem ser utilizados como argumentos que embasam e demonstram a magnitude da questão.

Os eventos-foco são definidos por Kingdon (1995, p. 227) como um “desastre, uma crise, uma experiência pessoal ou um símbolo poderoso” e que podem chamar atenção em um determinado período. Por último, os *feedbacks* estão relacionados aos programas em desenvolvimento no governo, seja por ferramentas formais de avaliação e monitoramento ou informais por meio da opinião pública, por exemplo, sendo fatores que podem influenciar a entrada dos problemas na agenda (Kingdon, 1995).

De maneira geral, os problemas são as necessidades sociais relevantes e que exigem ação pública. Como há grande variedade de problemas, nota-se que os atores envolvidos se concentram em alguns, mas acabam por ignorar outros. Isso depende da percepção e da definição dos problemas, além da forma como essas questões chamam a atenção dos participantes dos processos decisórios e a partir disso, como esses mesmos atores políticos entendem e tratam essas questões (Kingdon, 1995).

Outra diferenciação que Kingdon (1995) faz é entre uma situação e um problema. Para o autor, diferentes situações estão presentes no dia a dia, no entanto, não é o suficiente para que ocupem um lugar na agenda política. A transformação de uma situação em problema pode ocorrer por diferentes maneiras:

Primeiro, situações que colocam em xeque valores importantes são transformados em problemas. Segundo, situações que tornam problemas por comparação com outros países ou com outras unidades relevantes. Terceiro, a classificação de uma situação em uma certa categoria ao invés de outra pode defini-la como um certo tipo de problema (Kingdon, 1995, p. 227-228).

Já o segundo fluxo do modelo – fluxo das soluções – corresponde ao conjunto de alternativas disponíveis aos problemas. Segundo Secchi (2014), essas alternativas são desenvolvidas em comunidades políticas e são filtradas por critérios de viabilidade técnica e aceitabilidade política. Sobre este tópico, Kingdon (1995) busca entender: como a lista das alternativas é filtrada até receber atenção? Para isso, o autor aponta dois caminhos: o primeiro filtro seria a própria dinâmica das políticas públicas; e o segundo, com o envolvimento dos “participantes invisíveis”, que são aqueles especialistas na área dessas políticas, como acadêmicos, pesquisadores, assessores parlamentares, funcionários públicos e analistas vinculados a grupos de interesse (Kingdon, 1995).

No processo de seleção das alternativas, o autor descreve que por conta de determinados critérios, algumas ideias serão selecionadas ou descartadas pelos participantes do processo decisório. Esses critérios incluem a “viabilidade técnica, a

congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas da área e a antecipação de possíveis restrições, incluindo restrições orçamentárias, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos” (Kingdon, 1995, p. 232).

O terceiro fluxo aborda a questão política em si, discutida com base em três elementos que influenciam a agenda: o clima ou humor nacional, forças políticas organizadas e grupos de pressão e a mudança de governo e/ou de pessoas em posições estratégicas (Capella, 2018). Neste sentido, Kingdon (1995, p. 229) afirma que “a combinação de uma vontade nacional com eleições é uma formadora de agendas mais poderosa do que aquela criada por grupos de interesses”, tendo em vista que novos governos são acompanhados de novas configurações partidárias e ideológicas, enfatizando as próprias concepções sobre os problemas e as soluções, o que favorece a maior ou menor atenção sobre determinados temas, bem como a permanência ou restrição deles na agenda.

Quando ocorre um período de convergência entre os três fluxos: problemas, soluções e política, abre-se uma oportunidade favorável às mudanças na agenda. Kingdon (1995, p. 236) denomina como uma “janela aberta para políticas públicas” ou o que Capella (2018, p. 43) traduz como “janelas de oportunidade política” (*policy windows*). Tal fato ocorre após o reconhecimento de um problema, somado à disponibilidade de soluções e conjuntura política viável para mudanças, o que favorece o acesso de determinada questão na agenda governamental. Sobre este processo, Capella (2018) aponta que:

as janelas de oportunidade para o ingresso de questões na agenda se abrem quando um problema consegue atrair a atenção do governo (por meio de indicadores, eventos ou feedback), ou quando mudanças são introduzidas na dinâmica política (principalmente mudanças no clima nacional e mudanças dentro do governo). Portanto, embora a mudança na agenda seja resultado da convergência dos três fluxos, a oportunidade para que essa mudança se processe é gerada pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político e dos eventos que transcorrem no interior desse processo. Por outro lado, a rede de soluções, embora não exerça influência sobre a formação da agenda governamental, é fundamental para que uma questão já presente nessa agenda tenha acesso à agenda decisória (Capella, 2018, p. 43).

A autora ainda destaca que tal abertura de oportunidade são transitórias, com possíveis períodos de abertura e fechamento. Além disso, podem acontecer de forma periódica e previsível, como nos casos de mudança governamental, nas fases de modificações orçamentárias, mas também de forma imprevisível, após um acontecimento

atípico, por exemplo. Outro fator importante neste processo deriva do possível engajamento dos ‘empreendedores de políticas’ (*policy entrepreneurs*), indivíduos que atuam mais enfaticamente na defesa de uma ideia, seja no governo, em grupos de interesse, na academia ou na mídia. São atores que estão atentos às janelas de oportunidades para entrar em ação e, então, “promover a conexão entre problemas, soluções e clima político” (Capella, 2018, p. 45).

À vista disso, pode-se relacionar que a crescente atenção aos temas sociais e aos Direitos Humanos no Mercosul, nos primeiros anos do século XXI, com a convergência desses “múltiplos fluxos”, de problemas, soluções e mudanças políticas, com a criação de espaços de discussão e institucionalidades próprias ao tema. Relaciona-se também, a presença dos ‘empreendedores de políticas’, representados pelas lideranças políticas progressistas que influenciavam as dinâmicas regionais neste período, o que favoreceu a “participação de ‘novos’ atores, ideias, interesses e instituições na construção das políticas públicas” (Grisa; Delgado, 2016, p. 337).

A partir deste marco temporal, esta pesquisa buscará nos capítulos seguintes, analisar se houve semelhante dinâmica para o aprofundamento dessas discussões, nos anos posteriores, para a formação de uma agenda de SAN no Mercosul. Para atender este objetivo, utilizou-se ainda a teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon (1995), visando a compreensão dos mecanismos envolvidos na ação política, a partir da busca pelas ações desenvolvidas no Mercosul e relacionadas à essa temática, com destaque para o caminho percorrido na construção do termo DHAA e sua entrada na agenda dos Direitos Humanos e os desafios à formação de uma agenda política de SAN no Mercosul.

3. O DHAA E A SAN: BREVE HISTÓRICO

3.1 O DHAA E A SAN NA AGENDA DOS DIREITOS HUMANOS E NA AGENDA POLÍTICA: DO GLOBAL AO LOCAL

O século XX foi marcado por inúmeras crises, regimes totalitários e dois grandes conflitos internacionais. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, houve a necessidade de se colocar em pauta mecanismos que pudessem evitar tamanhas atrocidades com a vida humana, como ocorreram com o holocausto, por exemplo (Adorno, 2008). Para Piovesan (1996, n.p), como resposta ao pós-guerra, o tema ganha destaque dada a “necessidade de reconstrução do valor dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional”.

Nesse mesmo período, foram criadas diversas organizações nacionais e internacionais, com destaque para a Organização das Nações Unidas (ONU), em outubro de 1945, organização intergovernamental responsável por organizar um sistema normativo global. Como documento inaugural deste processo, destaca-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos, formulada e aprovada no âmbito da ONU em 1948, o que para Piovesan (1996, n.p) constituiu um importante “código de princípios e valores universais a serem respeitados pelos Estados” (Piovesan, 1996; Adorno, 2008).

A declaração representou um relevante marco referencial ao buscar a universalidade e ao sistematizar premissas e direitos elementares, principalmente, após um período histórico de grandes violações. Neste sentido, Dallari (2004, p. 25) define que os direitos humanos estão relacionados “aos direitos fundamentais da pessoa humana”, ou seja, são necessidades humanas fundamentais dada a importância de “reconhecê-los, protegê-los e promovê-los quando se pretende preservar a dignidade humana e oferecer possibilidades de desenvolvimento”. Além disso, vale lembrar que a garantia desses direitos é essencial à própria manutenção da vida (Dallari, 2004).

Ademais, este foi um comprometimento entre os Estados signatários, cujo papel é central à garantia, respeito e consolidação dos direitos humanos (Adorno, 2008). Sendo assim, na medida em que um direito é reconhecido pelo ordenamento jurídico do Estado, deve-se considerar seu papel ativo em “coibir a persistência de abusos, em velar pela efetividade desses direitos e em promover sua expansão mediante políticas públicas capazes de estendê-los ao maior número de cidadãos” (Adorno, 2008, p. 197).

Entre os temas presentes na declaração, sobretudo para este estudo, evidencia-se o primeiro parágrafo do artigo 25º, quando o direito à alimentação aparece no documento. É a partir desse ponto que a alimentação é reconhecida como um direito humano dentre todos os outros direitos, além de servir como a base à construção dessa pauta nos anos seguintes:

1.Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, **principalmente quanto à alimentação**, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade (ONU, 1948, p. 6 – grifo nosso).

Quase 20 anos depois, em um processo de revisão e inclusão de novos itens, sobretudo aspectos econômicos e culturais, foi adotado pela ONU, em 1966, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). O documento foi resultado de longos debates, conflitos e a tentativa de ampliar a normatização dos direitos, apesar de entrar em vigor na ordem internacional apenas 10 anos depois, em janeiro de 1976, dada a difícil convergência entre os Estados participantes em seu processo de construção (Aguiar; Padrão, 2021).

No PIDESC, o direito à alimentação é resgatado e reafirmado no artigo 11º, entretanto, neste documento, o direito aparece com uma definição mais estruturada a partir do 2º parágrafo:

Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o **direito fundamental de todas as pessoas de estarem ao abrigo da fome**, adotarão individualmente e por meio da cooperação internacional as medidas necessárias, incluindo programas concretos:

- a) Para melhorar os métodos de produção, de conservação e de distribuição dos produtos alimentares pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo desenvolvimento ou a reforma dos regimes agrários, de maneira a assegurar da melhor forma a valorização e a utilização dos recursos naturais;
- b) Para assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentares mundiais em relação às necessidades, tendo em conta os problemas que se põem tanto aos países importadores como aos países exportadores de produtos alimentares (ONU, 1966, p. 4 – grifo nosso).

A partir desse pacto, caminhamos para a positivação do termo 'Direito Humano à Alimentação Adequada' (DHAA) observando não apenas a presença do alimento em si, mas a sua adequação biológica e nutricional às diferentes faixas etárias e ao estado geral de saúde. Também impulsionou a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) a organizar a I Conferência Mundial de Segurança Alimentar em 1974, já no contexto da chamada 'Revolução Verde', onde buscavam justificar o aumento da

produção de alimentos para sanar a fome, por meio da mecanização da produção e o uso intensivo de insumos químicos (Conti, 2009).

Adiante, em 1996, durante a Cúpula Mundial de Alimentação realizada em Roma, foi elaborado um novo documento chave ao debate sobre o DHAA. Após a revisão dos diversos relatórios e documentos da Comissão de Direitos Humanos e da Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU produziu um documento chamado Comentário Geral (CG) nº 12, referente ao artigo 11º do PIDESC, finalizado e divulgado em 1999 (ONU, 1999).

No CG nº 12, o Comitê descreve e reafirma que o DHAA “é indivisivelmente ligado à dignidade inerente à pessoa humana e é indispensável para a realização de outros direitos humanos consagrados na Carta de Direitos Humanos” (ONU, 1999, p. 1). Além disso, sinaliza duas dimensões indivisíveis do DHAA: o direito de estar livre da fome e da má nutrição e o direito à alimentação adequada. Ambos somente são realizados quando “todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade com outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção” (ONU, 1999, p. 2; Abrandh, 2013).

Nos anos 2000, líderes mundiais estabeleceram uma agenda global, identificando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), sendo o primeiro deles acabar com a fome e a miséria até o ano de 2015. Tal fato teve por consequência impulsionar a agenda sobre a garantia do DHAA e as políticas públicas SAN, que já ganhavam destaque com a luta dos movimentos sociais desde os anos 1990, lideradas por nomes como o do sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, grande mobilizador em torno da luta contra a fome e a miséria no Brasil (Peiter, 2012), além de movimentos de luta no campo pelo acesso à terra e a produção de alimentos como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Via Campesina.

Após bons resultados, mas ainda com a necessidade de combater as desigualdades, como continuação dos ODM, em 2015 a ONU criou um plano global para o período até 2030. A série é formada por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), interconectados que formam a Agenda 2030. Destacam-se os dois primeiros objetivos no contexto das políticas públicas de SAN: “1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e nutricional e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável” (ONU, 2023, n.p.).

Em 2009, durante a 39ª sessão do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA), foi aprovado por consenso o primeiro Marco Estratégico Mundial, que buscou apresentar diretrizes e etapas para que os países possam implementar ou melhorar suas políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional, além de reafirmar as obrigações dos Estados signatários do PIDESC de “respeitar, proteger e realizar o direito humano a uma alimentação adequada mediante práticas nacionais, regionais e mundiais” (FAO, 2014b, p. 8 – tradução nossa).

No mesmo ano, o Parlamento Latino-Americano e Caribenho (Parlatino) adotou a Declaração Latino-Americana de Direitos Humanos, que já incluía o direito à alimentação em seu artigo 11 (De Schutter, 2011). Neste mesmo contexto, em 2012, foi aprovada uma Lei Marco do Direito à Alimentação e Soberania Alimentar, um importante pacto supranacional aprovado na XVIII Assembleia do Parlatino, realizado no Panamá (FAO, 2013). A lei define que o direito à alimentação é juridicamente vinculante para os Estados partes. Além disso, sinaliza que é dever do Estado garantir o acesso à alimentação, como demonstra o artigo 22º, em que “o Estado está obrigado a promover a quantidade mínima de alimentos, para dar plena efetividade ao direito de toda pessoa a estar protegida da fome, para aqueles que não podem acessar a uma alimentação adequada” (FAO, 2013, p.19-20 – tradução nossa).

Ainda no contexto latino-americano, destaca-se a *Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre* (IALC sin hambre), proposta em 2005 pelo ex-diretor da FAO, José Graziano da Silva, durante a Conferência latino-americana sobre fome crônica realizada na Guatemala. No ano seguinte, o grupo de países da América Latina e Caribe (GRULAC) manifestou apoio à iniciativa no segundo encontro na Guatemala. Em 2007, a iniciativa recebeu apoio e respaldo do Mercosul durante a XXXIV Reunião do Conselho do Mercado Comum, com o comunicado oficial dos chefes dos Estados Partes, a saber: Cristina Fernández de Kirchner (Argentina); Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil); Nicanor Duarte Frutos (Paraguai); Tabaré Vázquez Rosas (Uruguai) e Hugo Chávez Frías (Venezuela)³⁴. Atualmente, a iniciativa tem como objetivo “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible al

³ Em 2004 a Venezuela estava na condição de Estado Membro e em 2005 passou à condição de Estado Pleno, quando iniciou o processo de adesão ao bloco, finalizado em 2012. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/oqueeomercosul.html/mercosulsocial.html>. Acesso em: 21 jul. 2023.

⁴ A suspensão da Venezuela ocorreu somente em 2017, com a alegação de ruptura de ordem democrática no marco do Protocolo de Ushuaia. Devido a esse processo, este estudo se limita entre os demais quatro Estados Partes. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/>. Acesso em: 21 jul. 2023.

2025”, e conta com o apoio governamental da Espanha, México e Brasil (IALC sin hambre, 2023, n.p).

Na conjuntura dessa iniciativa, surgiram outros dois espaços relevantes. Em 2009, foi criado o grupo: *Frente Parlamentario Contra el Hambre de América Latina y el Caribe* (FPCHALC), que forma uma rede de parlamentares para o acompanhamento técnico do projeto de apoio à IALC sin hambre, além de atuar nas agendas políticas sobre o DHAA, com o objetivo de responder ao compromisso da IALC sin hambre até o ano de 2025. A Frente Parlamentar está presente em dois níveis: nacional e regional. Com relação ao nacional, está presente em 21 Estados da América e Caribe, incluindo todos os Estados Partes do Mercosul. Com relação ao nível regional, a Frente tem atuação no Parlamento Andino (Parlandino), no Parlamento Latino-Americano e Caribenho (Parlatino), no Parlamento do Mercosul (Parlasul), no Parlamento Centroamericano (Parlacen), no Foro de Presidentes e Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL) e no ParLAméricas (FPCHALC, 2023).

A Frente Parlamentar Contra a Fome foi criada no Parlasul em 2019, com apoio da FAO, por meio da Declaração de Montevideu. Atualmente, a Frente é formada por uma bancada legislativa voluntária, com representantes da Argentina, Paraguai, Uruguai e Bolívia. Uma das primeiras promessas do grupo, foi o desenvolvimento de uma *Ley Marco sobre el Derecho a la Alimentación, Seguridad Alimentaria y Nutricional*, fato extremamente relevante para a construção de uma agenda de SAN no Mercosul, cujo acompanhamento se faz necessário. Até o momento desta pesquisa, não há maiores informações sobre os avanços da Frente no website do Parlasul (FPCHALC, 2023).

Em 2010, foi desenvolvido um segundo espaço relevante no âmbito da IALC sin hambre, que foi o *Observatorio del Derecho Humano a la Alimentación de América Latina y el Caribe* (ODA-ALC), formado pela parceria entre universidades interessadas na iniciativa e envolvidas com pesquisas sobre o DHAA. Dessa forma, o ODA-ALC busca gerar conhecimento e aproximar a academia dos espaços de discussão e formulação das políticas públicas (IALC sin hambre, 2023).

Tanto a iniciativa, quanto a criação dos espaços citados, representam os esforços e a articulação multissetorial e multidisciplinar, entre legisladores e pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento, além de outros atores envolvidos como as organizações internacionais e da sociedade civil, o que também promove o fortalecimento do tema na agenda política. Isso ocorreu com maior ênfase ao longo da primeira década

do século XXI, o que para De Schutter (2011), foi um período com progressos importantes à formulação de leis de SAN, baseadas no DHAA no contexto latino-americano.

Olivier de Schutter, relator especial sobre o direito à alimentação ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, revisou as experiências, desafios e aprendizados sobre a aplicação do DHAA na América Latina e Caribe, com olhar atento às dinâmicas regionais, bem como nos espaços normativos dos países que compõem a região. Além dos avanços no ordenamento jurídico, também houve maior atenção aos compromissos políticos presentes na Declaração de Roma, de 1996, sobre segurança alimentar, onde foi acordado que os países devem “prestar atenção especial à realização do DHAA como meio para se alcançar a segurança alimentar sustentável para todos” (De Schutter, 2011, p. 2 – tradução nossa).

Para o autor, a América Latina e Caribe estava, à época da publicação do relatório, na vanguarda de uma tendência mundial, tendo em vista que dos 24 Estados que defendem explicitamente o direito humano em suas Constituições, 15 estão entre os 33 que formam a América Latina e o Caribe (De Schutter, 2011). Tal fato também estava de encontro com as Diretrizes Voluntárias: em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional, ou ‘Diretrizes FAO’ que foram adotadas na 127ª Sessão do Conselho da FAO, em 2004. Sobre a importância do enquadramento jurídico, na Diretriz de número 7:

Convida-se os Estados a considerarem, em conformidade com o seu enquadramento jurídico e as suas políticas nacionais, a possibilidade de incorporar disposições nas suas leis internas, incluindo as suas Constituições, declarações de direitos ou legislação, com o objetivo de implementar diretamente a realização progressiva do direito à alimentação adequada. Poder-se-iam contemplar mecanismos administrativos, quase-judiciais e judiciais para proporcionar vias de recurso adequadas, eficazes e rapidamente acessíveis, em particular, aos membros de grupos vulneráveis (FAO, 2015, p. 16).

Para De Shutter (2011), outro ponto de destaque para a ampliação das leis sobre SAN é a atuação de atores do parlamento, conectados por meio da Frente parlamentar contra a fome, que foi organizada em diferentes níveis, desde o nacional, regional e Interamericano, com o objetivo de discutir e promover leis e marcos jurídicos dedicados ao reconhecimento e a garantia do DHAA. Do mesmo modo, Gordillo e Jerónimo (2013), em documento base para discussão publicado pela FAO, debatem as principais iniciativas presentes nas legislações nacionais, que abordam o DHAA e a SAN na América Latina e Caribe. No quadro 1, destacam-se os principais avanços normativos no âmbito dos Estados Partes do Mercosul presentes no documento, além de outras leis importantes com aprovação mais recente.

Também é possível observar no quadro 1, a inclusão desse tema nas agendas políticas, com avanços normativos nacionais, sobretudo, nos primeiros anos deste século. Para Balestro e Monteiro (2019, p. 45), os governos que atuaram durante o período conhecido como “onda rosa” ou “onda progressista”⁵, buscaram combinar o avanço de políticas sociais com o combate e redução da pobreza e das desigualdades”. Além disso, o período também foi beneficiado pelos “excedentes obtidos com o *boom* das commodities”, o que permitiu maior financiamento dos investimentos sociais. Neste contexto, destacam-se os principais nomes dessa “onda progressista”, sobretudo sul-americana, como o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil (2003), os Kirchner na Argentina (2003), Tabaré Vázquez, no Uruguai (2005), Evo Morales, na Bolívia (2006) e Fernando Lugo no Paraguai (2008), entre outros representantes, cujo olhar às políticas sociais esteve mais presente (Santos, 2018, p.11).

Quadro 1 - Destaques de leis nacionais sobre DHAA e SAN nos Estados Partes do Mercosul instituídas até 2023

País	Legislação	Nome/Instituição
Argentina	Constitución Nacional, 1994 (implícito)	Art. 75. Inc. 22 - Declaración Universal de Derechos Humanos, a Convención Americana sobre Derechos Humanos e o Pacto de Derechos Económicos, Sociales e Culturales possuem hierarquia constitucional.
	Ley nº 25.724 (2003)	Programa Nacional de Nutrición y Alimentación /
	Resolución MDS N° 2040/03 (2003)	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria
	Ley nº 27.118 (2014)	Reparación Histórica de la Agricultura Familiar Para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina.
	Ley nº 27.642 (2021)	Promoción de la Alimentación Saludable.
	Resolución N° 2020-8-APN-MDS	Plan Nacional Argentina Contra El Hambre
Brasil	Constituição Federal, 1988 (explícito)	Art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação [...]” (Emenda nº 64 - 2010).
	Lei nº 11.346 (2006)	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).
	Lei nº 11.947 (2009)	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).
	Lei nº 14.628 (2023)	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária.
Paraguai	Constitución Nacional, 1992 (implícito)	Art. 4º. “El derecho a la vida es inherente a la persona humana, se garantiza su protección, en general, desde la concepción”. (Direitos fundamentais mais amplos).
	Ley nº 3.728 (2009)	Derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza.

⁵ Nome utilizado pelo professor Fabio Luis Barbosa dos Santos, em seu livro “Uma história da onda progressista sul-americana (1998-2016), faz referência aos governos de progressistas ou de centro-esquerda que governavam significativa parcela dos países da região.

	Ley nº 4.698 (2012)	Garantía Nutricional de la Primera Infancia / Programa Alimentario Nutricional Integral – PANI.
Uruguai	Constitución de la República, 1967 (implícita)	Art. 7º: “Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos [...]”. Art. 44: El Estado legislará en todas las cuestiones relacionadas con la salud e higiene públicas, procurando el perfeccionamiento físico, moral y social de todos los habitantes [...]”. (Direitos fundamentais mais amplos).
	Ley nº 18.832 (2011)	Unidad Alimentaria de Montevideo.
	Ley nº 19.140 (2013)	Protección de la salud de la población infantil y adolescente a través de la promoción de hábitos alimenticios saludables.
	Ley nº 19.717 (2019)	Declaración de interés general y creación de una comisión honoraria nacional y plan nacional para el fomento de la producción con bases agroecológicas.

Fonte: Elaboração própria com dados de Gordillo e Jerónimo (2013, p. 18-19); IALC sin hambre (2023, n.p); Paraguay (1992; 2010); Uruguai (1967; 2011; 2019); Zimmermann; Cohene e Riquelme (2021); FPCHALC (2023).

O quadro 1 destaca alguns avanços normativos no contexto nacional entre os Estados Partes do Mercosul. A Argentina, por exemplo, reconhece o direito à alimentação de forma implícita no artigo 75, inciso 22, na medida que a Declaração Universal de Direitos Humanos, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais possuem hierarquia constitucional, ou seja, superior às leis ordinárias (ODA-ALC, 2023). Os casos do Brasil, Paraguai e Uruguai serão descritos mais adiante.

Apesar do reconhecimento do DHAA na Constituição nacional ser um passo extremamente importante, para De Schutter (2011) apenas este passo não foi suficiente. Neste sentido, leis, regras secundárias, sistemas de monitoramento, recursos jurídicos e administrativos configuram estratégias nacionais e planos de ação com potencial mais efetivo à garantia dos direitos na prática. Dentre os países da América Latina e Caribe, o autor destaca os casos da:

Argentina en 2003 (Ley Programa Nacional de Nutrición), en Guatemala en 2005 (Ley Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional), en Ecuador en 2006 (Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, sustituido en 2009 por la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional), en Brasil en 2006 (Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional), en Venezuela en 2008 (Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria), en Nicaragua en 2009 (Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional), y en Honduras en 2011 (Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional) [...] en México, en 2009 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó una ley de SAN, la primera de su tipo dentro del país (De Schutter, 2011, p. 5).

Além dos programas citados acima, De Schutter (2011), apresenta também uma série de programas sociais nacionais relacionados ao tema da SAN e o combate à fome, tais como a Estratégia Fome Zero no Brasil; o *Vivir mejor* no México; *Bogotá Sin Hambre* na Colômbia; *Desnutrición Cero* na Bolívia; o *Hambre Cero* na Guatemala e o *Hambre más urgente* na Argentina.

Sordini (2022) relata que a proposta técnica '*Hambre más urgente*' nasceu por meio da articulação de organizações da sociedade civil, como o Grupo Sophia, *Fundación Poder Ciudadano*, Grupo Vox Populi e *Red Solidaria*, que buscavam maior atenção à questão alimentar. A iniciativa envolveu outros atores, como os meios de comunicação e alcançou um milhão de assinaturas, tornando-se uma iniciativa popular para o tratamento no parlamento argentino (Sordini, 2022).

A autora ainda ressalta que esta foi a base para que diversos atores da sociedade civil, pesquisadores e legisladores participassem das discussões de um *Plan Nacional de Alimentación y Nutrición* que, posteriormente, deu origem à Lei de nº 25.724 (Sordini, 2022). Essa Lei aprovada em 2003, criou o Programa Nacional de Nutrição e Alimentação, com o objetivo de “tratar e assegurar o acesso a uma alimentação adequada e suficiente, coordenando a partir do Estado, as ações integrais e intersetoriais que facilitem a melhoria da situação alimentar e nutricional da população” (Argentina, 2003 – tradução nossa).

Mais recente, destaca-se também a Lei 27.642 de 2021, sobre a Promoção da Alimentação Saudável, que visa a garantia do direito à saúde e à alimentação adequada. A lei traz a definição de alimentação saudável e do DHAA, além de tratar questões relevantes, tais como a oferta de nutrientes críticos como açúcares, sódio e gorduras saturadas e o selo de advertência sobre os excessos em alimentos processados, publicidade, direito à informação e a promoção da alimentação saudável em escolas. Ainda vale o destaque ao artigo 14b da Lei, que influí às autoridades a obrigação de “implementar ações em coordenação com as áreas competentes para a promoção do consumo de alimentos não processados, naturais e saudáveis, produzidos por nossas economias regionais e agriculturas familiares” (Argentina, 2021, n.p. – tradução nossa).

Com o apoio da FPCHALC, o país apresentou outras leis que convergem com o *Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025* proposto pela Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), bloco regional intergovernamental criado no México, em 2010, e composto pelos 33 países da região. O

Plano foi idealizado durante a III Cúpula de Chefes de Estado e Governo da Celac, em 2015, dentro do rol de atuação da IALC sin hambre (Delegación Argentina del Parlamento Latinoamericano, s.d.).

O relatório desenvolvido pela delegação argentina com a atuação na FPCHALC do Parlatino, listou algumas dessas leis e programas que convergem com o Plano da Celac. Entre elas, a Lei Nacional nº 25.459/01: *Leche con hierro y ácido fólico: Programa Materno – infantil*; o *Programa Nacional Pro-Huerta*; o *Plan Estratégico Agroalimentario* e o *Control en los precios de los alimentos: Programa Nacional de Precios Cuidados* (Delegación Argentina del Parlamento Latinoamericano, s.d.) e a Ley 27.454, de 2018, que criou o *Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos* (FPCHALC, 2023, n.p.). Vale o destaque para a Lei Nacional nº 27.118, sancionada em 2014, sobre a *Reparación Histórica de la Agricultura Familiar Para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina*, que declara:

de interés público la agricultura familiar, campesina e indígena por su contribución a la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo, por practicar y promover sistemas de vida y de producción que preservan la biodiversidad y procesos sostenibles de transformación productiva. Y crea el Régimen de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar destinado al agricultor y a la agricultura familiar y empresas familiares agropecuarias que desarrollen actividad agropecuaria en el medio rural conforme los alcances que se establecen en la presente ley, con la finalidad prioritaria de incrementar la productividad, seguridad y soberanía alimentaria y de valorizar y proteger al sujeto esencial de un sistema productivo ligado a la radicación de la familia en el ámbito rural, sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica (Delegación Argentina del Parlamento Latinoamericano, s.d.).

Já o caso do Brasil é bastante interessante e apresenta um cenário robusto nesta temática. Desde meados dos anos 1980, ocorreu no país um movimento para retomada da democracia, o movimento pelas 'diretas já', este que foi fortemente impulsionado pela mobilização e participação popular via movimentos de defesa dos direitos humanos (Adorno, 2008). Temas como o combate à fome, direito à saúde, emprego e reforma agrária estavam em pauta e serviram como base para garantia de direitos na nova Constituição Federal que seria aprovada ao final da década (Jaime, 2019).

Para Adorno (2008, p. 203), os “Direitos Humanos constituem princípios fundamentais que regem a Constituição Federal de 1988”, tendo em vista que, segundo o documento, a “República Federativa do Brasil constitui um Estado Democrático de Direito, fundado, além da soberania e da cidadania, na dignidade da pessoa humana e no pluralismo político” (Adorno, 2008, p. 203). De fato, a promulgação da Constituição Federal incorporou diversas demandas, especialmente, sobre a garantia dos direitos

sociais. Esse processo reafirma que as políticas públicas de proteção social formam uma obrigação constitucional, ou seja, é um dever do Estado (Conti, 2009).

Sob a nova Constituição Federal, diversos pactos, tratados e normativas internacionais sobre Direitos Humanos foram ratificados pelo Brasil em seus primeiros anos. Sobre este fato, Piovesan (1996, n.p) destaca:

a) a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 20 de julho de 1989; b) a Convenção sobre os Direitos da Criança, em 24 de setembro de 1990; c) o Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos, em 24 de janeiro de 1992; d) o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24 de janeiro de 1992; e) a Convenção Americana de Direitos Humanos, em 25 de setembro de 1992; f) a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 27 de novembro de 1995” (Piovesan, 1996, n.p).

O tema ganhou novo fôlego nos anos 2000, com destaque ao primeiro ano de mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, e a criação do Programa Fome Zero, este que se tornou referência mundial no combate à fome e esteve como prioridade do governo. Após um longo processo de discussão, houve a formulação de programas e iniciativas que buscavam estratégias para a realização progressiva desse direito (Aguiar; Padrão, 2021). Vale destacar um novo marco legal com a publicação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e a criação do Sistema Nacional de SAN (SISAN) em 2006, responsável pela execução e monitoramento de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, por meio de uma gestão descentralizada e a integração de ações de governo e de sociedade civil (FAO, 2014a).

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN), nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, define que:

A Segurança Alimentar e Nutricional é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde, que respeitam a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

A LOSAN foi um importante instrumento jurídico de amplo espectro, que fortaleceu a premissa do DHAA e serviu como base para aprovação da emenda constitucional nº 64 em 2010, que inseriu o direito humano à alimentação como direito fundamental a ser garantido pelo Estado, presente no artigo 6º da Constituição Federal: “São direitos sociais a educação, a saúde, **a alimentação**, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil, 2010 – grifo nosso).

Apesar da proteção constitucional ocorrer apenas em 2010, no mesmo período o Brasil fazia parte de um grupo seletivo de apenas 24 Estados que apresentavam de alguma forma o DHAA em suas constituições. Dentre esses, 15 estão localizados na América Latina e Caribe, sendo: Brasil, México, Argentina, El Salvador, Bolívia, Equador, Guatemala, Guiana, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Honduras, Suriname, Haiti e Nicarágua (De Schutter, 2011).

Diferente do Brasil, que explicitou o DHAA, a Constituição Política do Paraguai, de 1992, tem a garantia desse direito de forma bastante implícita. Aparece no marco de direitos mais amplos, haja posto que “o direito à vida é inerente à pessoa humana” e a “sua proteção é garantida, em geral, desde a sua concepção” (ODA-ALC, 2023, n.p. – tradução nossa).

Com relação à temática, o Paraguai seguiu a tendência regional, com discussões que ganharam fôlego em meados dos anos 2000, quando o país contou com maior aporte às ações de proteção social durante o governo de Nicanor Duarte Frutos, entre 2003 e 2008, com destaque ao Decreto nº 8152/2006, que promulgou a primeira *Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza, la Desigualdad y la Exclusión Social* (Zimmermann; Cohene; Riquelme, 2021).

No mesmo período, as autoras também destacam a Lei nº 10559/2000 responsável pela criação da Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición, e os programas iniciados em meados de 2005, como o *Tekoporã* (Bem Viver em guarani), o *Programa Alimentario Nutricional Integral* (PANI) e o *Programa Nacional para la Disminución del Trabajo Infantil “Programa Abrazo”* (Zimmermann; Cohene; Riquelme, 2021).

Posteriormente, outros marcos normativos, projetos de Lei e programas aparecem no contexto paraguaio, como a Lei nº 4698, de 2012, sobre a *Garantía Nutricional de la Primera Infancia*, o *Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza*, com início em 2009 a partir da Lei nº 3728/2009, o *Programa de fortalecimiento para la Producción de Alimentos por la agricultura familiar (PPA)*, em funcionamento entre 2011-2016, *Programa Nacional de Reducción de la Pobreza Extrema “Sembrando Oportunidades”* entre 2013-2018 e o *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030*, com início em 2014, que ademais conta com uma *Comisión Interinstitucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)* (Zimmermann; Cohene; Riquelme, 2021).

No período de 2008-2012, Fernando Lugo foi o presidente do Paraguai, dando início a um novo período às políticas públicas de SAN. Com o apoio da FAO, e por meio

do Decreto nº 2789/2009, estava em desenvolvimento o *Plan Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria en Paraguay* (PLANAL), uma importante estratégia para o combate à fome no país. Apesar dos avanços do tema na agenda política, o PLANAL não recebeu apoio suficiente para avançar em sua concretização (Zimmermann; Cohene; Riquelme, 2021).

Infelizmente outra ‘derrota’ marca o histórico dos avanços na agenda sobre o DHAA e a SAN no país. Segundo Zimmermann, Cohene e Riquelme (2021), em 2013 começou a discussão sobre a Lei Marco de Soberania e Segurança Alimentar (SSAN) nº 6175. Após os trâmites burocráticos, a lei foi aprovada no parlamento, em 2018, e seguiu para sanção do novo presidente, Abdo Benítez, mas foi vetada e, com a nova configuração do parlamento após as eleições, em votação decidiram por manter o veto presidencial e o arquivamento não apenas do projeto em si, mas o que significa por arquivar todo um processo de diálogo e construção de uma importante ferramenta de SAN (Zimmermann; Cohene; Riquelme, 2021).

No caso do Uruguai, também é possível identificar avanços normativos e organizacionais importantes. Desde 1937 funciona no país, o Instituto Nacional de Alimentação (INDA), com o intuito de promover e defender o direito à alimentação. Em 2016 o Instituto saiu da pasta do Ministério do Trabalho e Seguridad Social e passou para o Ministério do Desenvolvimento Social (MIDES), o que reorientou as dinâmicas e prioridades do INDA. No ano seguinte, o Instituto começou a desenvolver junto ao Sistema Nacional de Emergência⁶, a aquisição direta de alimentos produzidos pela agricultura familiar para o abastecimento da assistência alimentar (Lorbeer, 2017).

Com relação à Constituição da República, de 1967, o direito à alimentação é reconhecido de forma implícita, primeiro no marco dos direitos fundamentais mais amplos do artigo 7º: “*Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos [...]*”. Faz-se relação também, com a responsabilidade Estatal pela legislação em matéria de saúde e higiene pública, conforme o artigo 44 (ODA-ALC, 2023; Uruguay, 1967, n.p.).

Em 2011, a partir da Lei nº 18.832, foi criada a *unidad agroalimentaria metropolitana denominada ‘unidad alimentaria de Montevideo*, uma instituição não estatal, mas vinculada ao poder executivo por meio do Ministério de Pecuária, Agricultura e

⁶ O Sistema Nacional de Emergências público e permanente, foi criado pela Lei nº 18.621 em 2009, com o objetivo de garantir a proteção social em situação de extrema vulnerabilidade, como desastres naturais, por exemplo. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18621-2009>. Acesso em 26 jul. 2023.

Pesca. Dentre as principais funções, então a de “contemplar los objetivos sociales bajo los principios de servicio público, de garantía de calidad y seguridad alimentaria, así como contribuir en la consolidación de la soberanía alimentaria” (Uruguay, 2011, n.p.). Após a implementação do projeto, atua como o principal centro logístico e de comercialização de alimentos em atacado do país, só em 2022, o ingresso de frutas e hortaliças ficou em torno de 384 mil toneladas (UAM, 2023)

Destacam-se outras leis promulgadas no período, como a Lei nº 19.140/2013 de *proteccion de la salud de la poblacion infantil y adolescente a traves de la promocion de habitos alimenticios saludables*, cujo foco é, principalmente, a regulação alimentação ofertada em ambiente escolar (Uruguay, 2013).

Em 2015 foi proposto o projeto de lei marco para o ‘direito à alimentação, segurança alimentar e nutricional da população’, com o objetivo de “estabelecer um marco jurídico de referência, que permita o Estado estabelecer políticas e estratégias para garantir de maneira permanente e com caráter de prioridade nacional” (Uruguay, 2019, p. 7). Com uma proposta bastante interessante, a proposta firmava, em capítulo específico, a obrigação do Estado em garantir o DHAA, e que ainda, assegurava os quatro pilares básicos da SAN: acesso, disponibilidade, estabilidade e utilização dos alimentos. Apesar de sua relevância ao ordenamento jurídico uruguaio, assim como no Paraguai, a proposta foi arquivada, após passar por comissões e avanços no parlamento, entre 2015 e 2019 (Comissão especial de población y desarrollo, 2019; Uruguay, 2023).

Apesar do retrocesso e a não aprovação da Lei marco, ainda em 2019, outra proposta promissora foi aprovada com a Lei nº 19.717, que criou o *Plan Nacional para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas* e uma comissão honorária nacional para coordenar a implementação e o monitoramento do plano. De acordo com o artigo 9º, no âmbito do Plano, a comissão deve: “promover e desenvolver sistemas de produção, distribuição e consumo de produtos de origem agroecológica, tanto em seu estado natural como elaborado, com o objetivo de fortalecer a soberania e a segurança alimentar”, dessa forma, o plano também tem o potencial de contribuir à “preservação do meio ambiente e gerando benefícios que melhorem a qualidade de vida dos habitantes da República” (Uruguay, 2013, n.p. – tradução nossa).

Os avanços na região que foram observados neste período também podem ser vinculados às iniciativas de atores relevantes, como os empreendedores políticos citados acima, a sociedade civil organizada e um ambiente político-institucional estável e favorável. Entretanto, essa temática foi fortemente impactada pelas mudanças políticas.

De Schutter (2011) afirma que um problema comum na região é a dificuldade para que programas e estratégias permaneçam após as alterações de governo, haja vista que a nova configuração tende a priorizar os problemas de acordo com as próprias convicções e/ou interesses, e conseqüentemente, pode haver alterações na agenda governamental, com a maior ou menor atenção aos temas. Para o autor, esta instabilidade tende a prejudicar a sustentabilidade e a eficácia dessas ações (De Schutter, 2011).

Destarte, mesmo com propostas de leis promissoras, ainda são necessários muitos outros mecanismos políticos e jurídicos para a efetivação do DHAA. Outro ponto sinalizado por De Schutter (2011), é de nenhuma das leis aprovadas, por mais robustas que algumas sejam, não estabelecem mecanismos judiciais ou administrativos, para que sejam denunciadas as violações desse direito, também não há sanções ou outras formas que mobilizem o Estado no cumprimento mais imediato possível da SAN da população. Para o autor, “esta é uma das deficiências dos sistemas e marcos legais em SAN” (De Schutter, 2011, p. 2 – tradução nossa).

Apesar dos principais avanços normativos comentados neste subitem, percorrendo ao menos de 70 anos, desde a construção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, nota-se a evolução do sistema normativo global atuando concomitantemente com sistemas normativos regionais e domésticos, buscando assim, ampliar as noções de direitos, discutir estratégias e mecanismos para que os Estados possam cumprir com as suas obrigações (Aguiar; Padrão, 2021). No entanto, há diversos desafios e contradições em meio à universalidade do debate internacional e a particularidade dos Estados, seja do ponto de vista econômico, político, social e cultural. Mesmo com tantos avanços normativos sobre o DHAA nos últimos anos, as violações e a situação de fome, infelizmente, ainda se fazem presentes no mundo real, o que demonstra a importância da presença do tema na agenda governamental, bem como à formulação, manutenção e ampliação das políticas públicas.

3.2 DO DHAA À CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: OS DESAFIOS DA SANOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL

O debate teórico, pactos e convenções são importantes mecanismos à proteção e exigibilidade dos direitos humanos, mas outras medidas são necessárias para que o Estado possa cumprir o seu papel na promoção desses direitos. Para Aguiar e Padrão (2021, p. 130) apesar dos avanços obtidos desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o “direito de estar livre da fome e da má nutrição e de ter acesso permanente à alimentação adequada não faz parte da realidade concreta de parcela significativa da população brasileira e mundial” (Aguiar; Padrão, 2021).

Para discutir essa questão, é válido retomar pontos importantes com relação aos conceitos de Direito Humano à Alimentação Adequada e Segurança Alimentar e Nutricional. As vezes tratados como sinônimos, ambos se relacionam, mas carregam particularidades em seus significados, desde a construção histórica dos conceitos até a sua usabilidade.

Como visto no tópico anterior, o Direito Humano à Alimentação Adequada é um direito fundamental à manutenção da vida humana. A evolução deste direito deriva, principalmente, do artigo 25º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), aperfeiçoado no artigo 11º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e novamente reafirmado, estruturado e discutido em outros documentos importantes no âmbito da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura - FAO.

Para além do comprometimento com os direitos humanos fundamentais, tal pacto aponta a obrigação do Estado para efetividade desses direitos, a partir de todo o seu aparato burocrático, econômico e político, seja pela garantia de orçamento, regulamentação, monitoramento, relatórios, controle social etc. (Valente. 2016). Ou seja, para garantir progressivamente o DHAA, o Estado deve contar com mecanismos específicos tais como, por exemplo, as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Será por meio da articulação entre as políticas públicas, que o Estado deverá respeitar, proteger, promover e prover o DHAA (ABRANDH, 2013).

Reforça-se então, que para além de estar livre da fome, o estado de segurança alimentar e nutricional está relacionado ao caráter fundamental que a alimentação tem, em quantidade e qualidade, para a garantia da sobrevivência humana. Essa garantia não está relacionada com ‘assistencialismo’ do Estado, nem deve estar de acordo com o viés

político dos governos, mas sim, necessita ter a sua garantia assegurada a todos como política de Estado, ou seja, que seja permanente, para além do viés político dos atores envolvidos (Silva, 2014).

Ademais, cabe ao Estado o dever de prover os recursos para que as pessoas se alimentem, por meio dos mais variados programas e ações institucionais, abrangendo as quatro dimensões da segurança alimentar e nutricional: disponibilidade de alimentos, acesso aos alimentos, utilização (biológica) e estabilidade (ex. econômica, ambiental etc.) (ABRANDH, 2013).

Deste modo, de forma progressiva a segurança alimentar e nutricional começa a ser entendida como uma valiosa estratégia e está relacionada “à forma como uma sociedade organizada, por meio de políticas públicas, de responsabilidade do Estado e da sociedade como um todo, pode e deve garantir o DHAA a todos os cidadãos”, alcançando o estado de segurança alimentar e nutricional, e assim, a possibilidade de se alcançar outros direitos (ABRANDH, 2013, p. 23).

No entanto, todo esse processo é permeado por grandes desafios. A universalização do DHAA ainda é um dos principais objetivos da humanidade em pleno século XXI, entretanto, sua materialização enfrenta periódicos avanços e retrocessos, permeados pela ação (ou ausência dela) de variados atores, interesses e conflitos, mesmo com a elaboração de diversos textos normativos, diretrizes, arcabouços legais e jurídicos, pactos e acordos cuja exigibilidade dos direitos é um dos requisitos aos Estados signatários (Aguiar; Padrão, 2021).

Dados mais recentes dos relatórios da FAO (2023a; 2023b) também apontam o crescimento da fome no contexto latino-americano, que saiu de 5,8% em 2015 para 13% no período de 2020-2022. O relatório ainda revela a discrepância entre a prevalência regional e global, dado que no mesmo período, a insegurança alimentar (moderada ou grave) afetava quase 40% da população da América Latina e Caribe, em comparação com a prevalência mundial que é de 29,5%. No contexto sul-americano, a insegurança alimentar afetava 23,4% da população entre 2014-2016 e no último avaliado, entre 2020-2022, alcançou 38,7% (FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF, 2023b).

Com o olhar direcionado aos Estados, observa-se que no caso da Argentina, por exemplo, onde percentual de aumento da insegurança alimentar foi um dos mais amplos na região, tendo em vista que, o país enfrenta problemas econômicos e, conseqüentemente, sociais desde a década de 1990 até os dias atuais, com períodos de

grave crise inflacionária, que teve seu auge entre 2001 e 2003, mas que ainda se faz presente nos anos mais recentes (Sátyro, 2019).

Nesse sentido, após o importante período de avanços nos marcos normativos sobre o direito à alimentação e as políticas e programas para o combate à fome na América Latina e Caribe apresentados no item 3.1, nota-se que o processo ainda é desigual e o direito à alimentação adequada, todavia, segue violado para significativa parcela da população (De Schutter, 2011). Além disso, observa-se um ponto de ruptura, em meados de 2015 e 2016, e um retrocesso no estado de segurança alimentar e nutricional. Este fato é perceptível com a comparação entre os dados de prevalência de insegurança alimentar e nutricional moderada ou grave no subcontinente, nos anos avaliados pela FAO: 2014-2016, 2017-2019, 2019-2021 e 2020-2022 (FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF, 2023b). Os dados por região e dos Estados Partes do Mercosul (analisados com maior atenção nesta dissertação) estão relacionados na tabela a seguir:

Tabela 1 - Prevalência de insegurança alimentar (porcentagem)

	Insegurança alimentar grave				Insegurança alimentar moderada ou grave			
	2014-2016	2017-2019	2019-2021	2020-2022	2014-2016	2017-2019	2019-2021	2020-2022
Mundo	7,8	8,8	10,6	11,3	21,9	24,7	28,1	29,5
América Latina y el Caribe	7,9	9,5	12,0	13,0	27,6	31,9	37,1	39,0
Caribe	n.a.	n.a.	29,4	28,8	n.a.	n.a.	61,6	61,8
Mesoamérica	6,5	6,9	7,5	8,0	29,3	27,8	32,2	34,3
Sudamérica	6,0	8,4	12,1	13,5	23,4	30,6	36,6	38,7
Argentina	5,8	12,9	13,0	13,1	19,2	35,8	37,0	36,9
Brasil	1,9	1,6	7,3	9,9	18,3	20,6	28,8	32,8
Paraguay	1,2	4,1	5,6	6,1	8,3	21,3	25,3	25,9
Uruguay	1,7	1,7	2,5	2,9	13,3	13,3	14,1	15,2

Fonte: FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF, 2023b p. 58 (adaptado).

Neste panorama, a maioria dos países⁷ apresentou aumento percentual significativo, já presente nos dados entre 2014-2016 e 2017-2019, ou seja, em um cenário pré-pandemia da Covid-19, o que posteriormente culminou o acelerado crescimento da insegurança alimentar em 2020, já em situação de crise sanitária com a pandemia (FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF, 2023b). Além da complexa questão de saúde pública, diversos setores foram afetados e a população ainda teve que enfrentar a forte elevação dos preços de alimentos básicos, desemprego e a perda da renda (CEPAL, 2020).

⁷ Países com dados disponíveis.

Os dados publicados no relatório da FAO (2023a) também demonstram o aumento significativo da insegurança alimentar moderada ou grave, cujo percentual passou de 19,2% (ou 8,3 milhões de pessoas) entre 2014-16, para 35,8% (15,9 milhões) em 2017-19, ou seja, houve um salto significativo em um curto período temporal. Com relação à insegurança alimentar grave, os números mais que dobraram, passando de 5,8% (2,5 milhões) em 2014, para 12,9 (5,7 milhões). Os últimos dados apresentados, entre 2019-2021, foram de 37% (16,7 milhões) para a sobre insegurança alimentar moderada ou grave e 13% (5,9 milhões) para a insegurança alimentar grave, valores elevados na segunda maior população do Bloco, com aproximadamente 46 milhões⁸ de pessoas, de acordo com o último Censo Nacional.

Para enfrentar esse aumento de situação de insegurança alimentar no país, o Ministério do Desenvolvimento Social criou o Plano Argentina Contra a Fome (PACH), que *“se apoya en el fortalecimiento de las acciones que lleva adelante el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Implica la promoción y fortalecimiento del Acceso a la Canasta Básica de Alimentos”*, o programa ‘Alimentar’ atua com a transferência de renda, por meio de cartões de alimentação para que as famílias possam efetuar a compra de alimentos, mesmo com o aumento dos preços e da inflação. (FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF, 2023a; Ministerio de Desarrollo Social de la Argentina, 2023, n.p.). No entanto, com números tão elevados, os desafios são proporcionalmente complexos e demonstram a necessidade de fortalecer e ampliar as políticas públicas e programas intersetoriais, para assim, encontrar soluções mais eficazes.

No Brasil, um cenário semelhante e complexo permite que cerca de 33,1 milhões de pessoas estejam em situação de insegurança alimentar e nutricional grave, em outras palavras, são pessoas que já convivem com a fome em seu cotidiano, segundo os dados divulgados em 2022 pela Rede de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional - Rede PENSSAN (Rede PENSSAN, 2022)⁹.

Ao buscar entender o estado de segurança alimentar e nutricional do país durante a pandemia da Covid-19, a Rede PENSSAN realizou o I e o II “Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil” – VIGISAN, que trouxe resultados alarmantes, tendo em vista que mais da metade da população (cerca de

⁸ Gobierno de Argentina. La población en cifras. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/pais/poblacion>. Acesso em: 22 jul. 2023.

⁹ O Brasil tem, tradicionalmente, inquéritos robustos, com metodologia reconhecida e, neste caso, apresenta dados mais recentes. Por conta disso, no caso brasileiro foi utilizado como referência o II VIGISAN para os valores de insegurança alimentar e não do panorama regional da FAO, como nos demais casos que, até a escrita deste trabalho, não contavam com inquérito nacional próprio.

125,2 milhões de pessoas), enfrenta algum grau de insegurança alimentar e nutricional, tendo o seu direito humano à alimentação adequada constantemente violado (Rede PENSSAN, 2022).

Por um lado, sabe-se que a pandemia da Covid-19 afetou, em maior ou menor grau, a dinâmica econômica e política em todos os países. No Brasil, não foi diferente, mas é importante destacar que a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018, publicada em setembro de 2020 pelo IBGE, estimou que 63,3% dos domicílios (43,6 milhões) estavam em situação de segurança alimentar e nutricional, enquanto 36,7% (25,3 milhões) apresentavam algum grau de insegurança alimentar e nutricional, o que representa aproximadamente 84,9 milhões de pessoas que passaram por alguma ruptura do padrão alimentar com menor acesso regular aos alimentos de forma adequada, seja em qualidade e/ou quantidade (IBGE, 2020).

No mesmo relatório da POF, é possível comparar dados de 2013, quando o país alcançou a melhor proporção de segurança alimentar e nutricional, que chegou a 77,4% dos lares brasileiros. Portanto, os dados demonstram que antes mesmo do início da pandemia, já havia um quadro social bastante preocupante e com progressiva diminuição de direitos. A pandemia já encontra um país fragilizado (por um conjunto de fatores que demanda um estudo próprio) e então acentua a crise econômica, política, social e, conseqüentemente, a crise alimentar no país (IBGE, 2020).

Outro país afetado pelo crescimento do estado de insegurança alimentar e nutricional é o Paraguai. Com população estimada, em 2022, de 7,4 milhões de habitantes¹⁰, o país apresentou entre 2014-16, o percentual de insegurança alimentar moderada ou grave foi de 8,3% (aproximadamente 600 mil pessoas) para 21,3% (1,5 milhão) entre 2017-19, ou seja, mais do que dobrou. Para a insegurança alimentar grave a diferença é ainda maior, com o percentual que passou de 1,2% (menos de 100 mil) entre 2014-16, para 4,1% (300 mil) em 2017-19. Os dados mais recentes do relatório da FAO (2023a) apontam para 25,3% (1,8 mil) para a sobre insegurança alimentar moderada ou grave e 5,6% (400 mil) para a insegurança alimentar grave.

Com a menor população do bloco, em torno de 3,2 milhões de habitantes¹¹, o Uruguai apresentou um crescimento do estado de insegurança menor que os demais

¹⁰ El Instituto Nacional de Estadística (INE). Población de Paraguay al año 2022 es de 7.453.695 habitantes, 2022. Disponível em: <https://www.ine.gov.py/news/news-contenido.php?cod-news=989>, Acesso em 23 jul. 2023.

¹¹ Resultados del censo de población 2011: población, crecimiento y estructura por sexo y edad. Disponível em: <https://www5.ine.gub.uy/documents/Demograf%C3%ADayEES/PDF/CENSO%202011/analisispais.pdf> Acesso em 23 jul. 2023.

países, mas sobre um valor que já estava acentuado. Entre 2014-16, o percentual de insegurança alimentar moderada ou grave foi de 21,6% (700 mil pessoas) para 23,2% (800 mil) entre 2017-19, ou quase 1/3 da população. Já o percentual de insegurança alimentar grave não apresentou variação nos números absolutos que ficou em torno de 200 mil pessoas (foi de 6,8% para 6,4%). Os últimos dados apresentados pelo relatório da FAO, entre 2019-2021, demonstraram pouca variação para a insegurança alimentar moderada ou grave, com 23% (800 mil), em e aumento no percentual de insegurança alimentar grave que chegou a 7,3% (300 mil).

A quantidade de pessoas em situação de fome, em meio a um mundo que tanto produz e com farta disponibilidade tecnológica, demonstra que o avanço e a maior atenção ao DHAA nos textos normativos não foram suficientes para erradicar a fome e garantir plenamente o DHAA nos últimos anos (Corrêa; Oliveira, 2019). Este é um importante ponto de partida, mas que enfrenta o desafio de traduzir normas em práticas reais e estáveis, em políticas públicas efetivas que garantam os direitos mais básicos como renda, emprego, moradia, transporte e, claro, a alimentação. Para Aguiar e Padrão (2021, p. 135), “existe um caminho viável e exequível para materializar o DHAA, de forma permanente e equânime, mesmo na sociedade do capital, está colocada por parte dos movimentos sociais e ativistas dessa causa”. Dessa forma, é possível reconstruir estratégias para superar a fome e a violação de direitos.

A construção normativa pode ter sido realizada no âmbito das organizações internacionais ou em outras estruturas de poder, mas derivam de uma longa história de violações, pelo próprio Estado, além da luta e da resistência da sociedade civil organizada, dos movimentos sociais populares, da academia e tantos outros que lutam pela garantia do DHAA. São atores chave para exigir o fortalecimento das políticas públicas de combate à fome e à pobreza, e “na capacidade de a população e de os titulares de direitos, de posse dos instrumentos de exigibilidade disponíveis, exigirem a materialização e a garantia no atendimento aos direitos humanos (Aguiar; Padrão, 2021, p. 135).

Neste ponto, a articulação conjunta entre os Estados Partes, no âmbito institucional do Mercosul, pode ser uma ferramenta interessante, tanto para o intercâmbio de experiências, quanto para o fortalecimento do tema na agenda política e governamental em nível regional, com maior alcance dada a própria organização jurídica das resoluções do CMC. Para somar à reflexão, que será novamente discutida nos capítulos subsequentes, ressalta-se a fala do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na

cerimônia oficial do Mercosul, realizada em julho de 2023, quando o Brasil assumiu a presidência Pro Tempore do Bloco. Para sinalizar a necessidade de fortalecer o Mercosul em sua gestão, Lula disse: “[...] juntos formamos um bloco. Juntos somos mais gente. Juntos temos mais capilaridade, mais capacidade de negociar com quem a gente queira” (Silva, 2023).

Com este discurso, o Presidente Lula reafirmou o seu papel como empreendedor político e o seu retorno ao governo brasileiro, tenderia a representar uma mudança política favorável ao processo de integração regional e a mobilização de novas ideias, interesses e o fortalecimento das instituições. No entanto, recentemente, com a vitória do governo de Javier Milei na Argentina, surgiram novos entraves na dinâmica do Mercosul¹² e o Bloco tende a manter um protagonismo limitado, demonstrando com as flutuações políticas refletem os avanços e retrocessos do Mercosul ao longo dos anos.

¹²Mercosul enfrenta desafios com a eleição de Milei (2023). Disponível em: valor.globo.com/brasil/noticia/2023/11/21/vitoria-de-milei-sera-desafio-para-mercosul.ghtml; Ausência de Milei na cúpula do Mercosul é “lamentável”, diz secretária de América Latina e Caribe do Itamaraty (2024). Disponível em: www.cnnbrasil.com.br/politica/ausencia-de-milei-na-cupula-do-mercosul-e-lamentavel-afirma-secretaria-do-itamaraty/.

4. O DHAA E A SAN NOS ESPAÇOS DO MERCOSUL

A configuração do Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi influenciada por blocos regionais anteriores, como a criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE), por meio do Tratado de Roma em 1957, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), após a assinatura do Tratado de Montevideu, em 1960, e a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), a partir de um novo Tratado de Montevideu, em 1980 (Dathein, 2006).

Neste período, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), criada em 1948, acompanhou as dinâmicas econômicas, com foco na adaptação da teoria do desenvolvimento às particularidades da América Latina, bem como o comércio na região. A CEE serviu como um modelo de integração econômica profunda para que a CEPAL se concentrasse na elaboração de estudos visando à formação de um mercado regional, no que contribuiu à formação da ALALC (Dathein, 2006).

Contrariando as propostas da CEPAL, após o insucesso da ALALC e já próximos da década de 1980, os países membros buscaram estratégias para estruturação e elaboração de um novo tratado, visando um gradual mercado comum latino-americano. Pactuada por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, a ALADI, buscava a integração latino-americana através da cooperação comercial, que privilegiou acordos bilaterais e não incorporou outros aspectos, tornando-o limitado e suscetível à crise econômica que atingiu os países na mesma década (Dathein, 2006).

Apesar dos diferentes cenários, esses precedentes demonstraram a viabilidade e os benefícios dos blocos regionais, inspirando a criação do Mercosul, após o estreitamento das relações entre os países, sobretudo entre Brasil e Argentina, até a ampliação envolvendo o Paraguai e o Uruguai. Além disso, a criação do Bloco ocorreu em um contexto de redemocratização e liberalização econômica na região do cone sul, e teve como a intenção fortalecer a posição dos países membros e fomentar o desenvolvimento regional (Dathein, 2006).

Neste contexto, a assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, foi o marco de criação do Mercosul, inicialmente fundado pela República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai. Em 2006 houve a adesão da República Bolivariana da Venezuela, cuja participação está

suspensa desde 2017, sob alegação de ruptura da ordem democrática. Ainda com a ideia de expandir a participação no Bloco, em 2015 começou o processo de adesão do Estado Plurinacional da Bolívia, todavia não plenamente concluído (Mercosul, 2023a, n.p).

Além dos Estados fundadores ou em processo de adesão/suspensão, o Mercosul conta com a participação dos 'Estados Associados', que possuem relação próxima ao Bloco, com autorização para participar de reuniões e celebrar acordos. Estes são os casos da Bolívia¹³, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname (Mercosul, 2023, n.p).

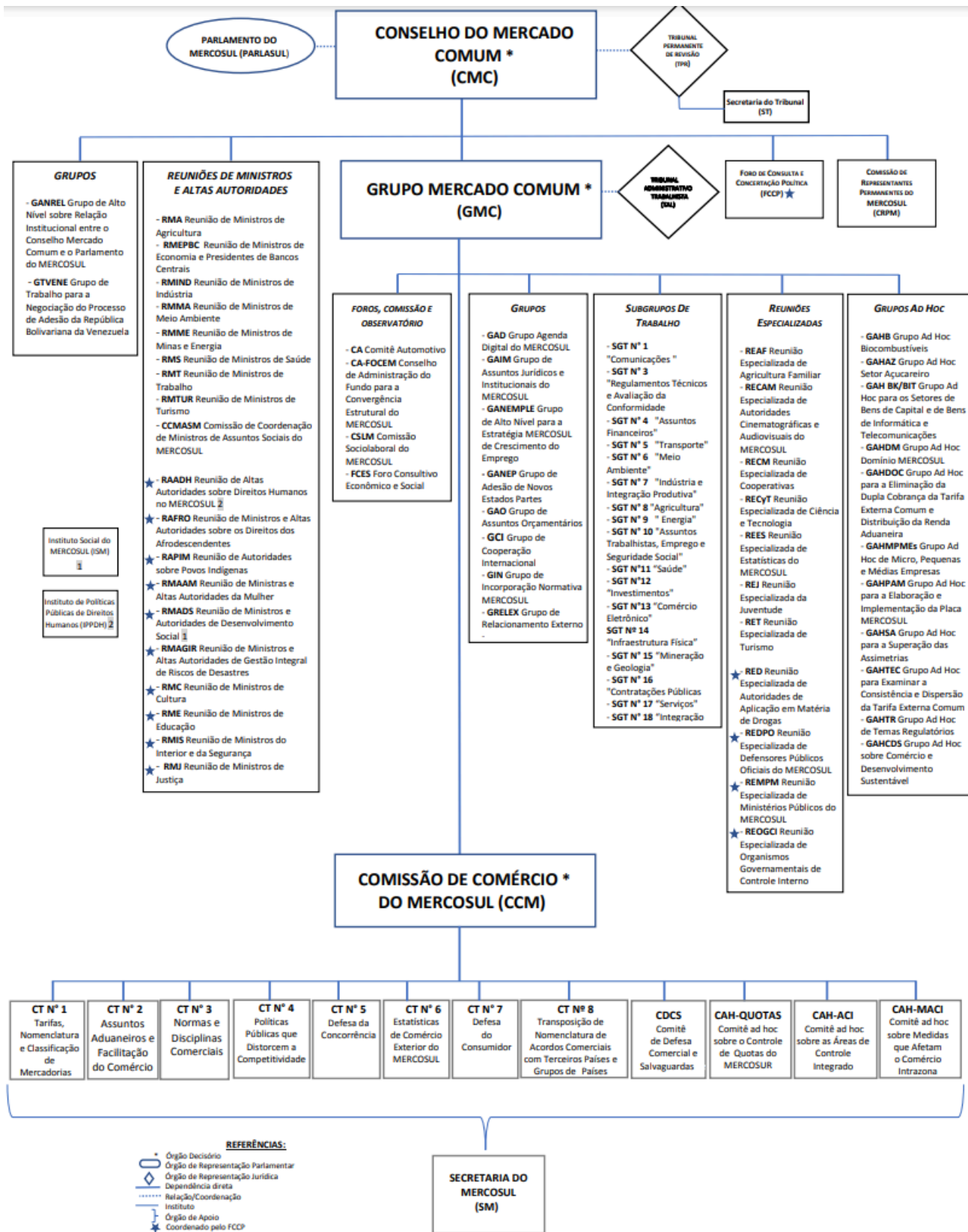
Com a suspensão da Venezuela e a pendência na adesão da Bolívia, o recorte espacial para esta discussão será composto pelos Estados, que ocupam até o presente, o *status* de 'Estados Partes'¹⁴, ou seja, para além de signatários do Tratado de Assunção, são Estados que possuem obrigações inerentes e devem incorporar no ordenamento jurídico doméstico as decisões que ocorrem no âmbito do Mercosul, fato que demonstra a importância dos temas que compõem a agenda política e as decisões aprovadas pelos Estados Partes. Ainda, é válido apontar que o Bloco é resultado de "um processo de integração de carácter intergovernamental, onde cada Estado Parte tem um voto, e as decisões devem ser tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes" (Mercosul, 2023, n.p).

Com pouco mais de trinta anos, pode-se dizer que o Mercosul tem atuado em diferentes frentes, apesar de sua criação ser inicialmente voltada a favorecer as oportunidades comerciais e de investimentos entre os Estados Partes (Instituto Social Mercosul, 2023, n.p). Desta forma, notou-se o importante engajamento do Bloco em outras áreas, como a educação, cultura, transporte, saúde, desenvolvimento social, entre outros, que são tratados em reuniões especializadas e organismos de carácter permanente, como o Instituto Social do Mercosul - ISM e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos - IPPDH (Mercosul, 2023, n.p.; Martins; Silva, 2011). Para demonstrar a estrutura institucional do Bloco, apresenta-se o organograma do Mercosul na figura 3.

¹³ A Bolívia aparece como Estado Associado, pois até a escrita deste documento, não ocorreu a finalização de seu processo de adesão para se tornar um Estado Parte.

¹⁴ Grafia utilizada conforme é apresentada no site do Mercosul.

Figura 3 - Organograma do Mercosul



Fonte: Mercosul Website Institucional (organograma). Disponível em: www.mercosur.int/wp-content/uploads/2024/04/Organograma_PT_19.04.2024.pdf. Acesso em 05 jul. 2024.

Como demonstra a figura, o Mercosul possui uma ampla e complexa estrutura institucional, com órgãos decisórios, órgãos com funções consultivas e de assessoramento, foros técnicos de negociação com amplo espectro temático, além de reuniões ministeriais, reuniões especializadas, grupos técnicos e comissões. De acordo com o Protocolo de Ouro Preto, assinado em 1994 e que acordou a estrutura interna do Bloco, são órgãos decisórios, de natureza intergovernamental: o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) (Mercosul/GMC/RES, s.d.).

O CMC é o órgão superior do Mercosul, responsável pela condução política do processo de integração e pela tomada de decisões necessárias para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção, visando à constituição final do mercado comum. Este conselho é composto pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia, ou seus equivalentes, dos Estados Partes. O CMC pode se reunir sempre que julgar oportuno, sendo obrigatória a realização de pelo menos uma reunião por semestre com a participação dos Presidentes dos Estados Partes. A Presidência *Pro Tempore* (PPT) do CMC ocorre em sistema de rodízio entre os Estados Partes, por ordem alfabética e com duração de seis meses (Mercosul, n.p, 2024).

Já o GMC é o órgão executivo do Mercosul, composto por quatro membros titulares e quatro membros suplentes de cada Estado Parte. A estrutura do GMC é organizada em várias categorias de órgãos, incluindo Grupos, Subgrupos de Trabalho, Grupos Ad Hoc e Reuniões Especializadas. Estes órgãos podem ter sua própria estrutura interna, composta por Comissões e Subcomissões.

Nos Ministérios das Relações Exteriores de cada país, a coordenação nacional do GMC é realizada por um Coordenador Nacional. Este Coordenador é responsável pela coordenação interna dos assuntos relacionados ao MERCOSUL com os outros Ministérios e organismos nacionais envolvidos no processo de integração, com o objetivo de definir a posição nacional nas negociações. Além disso, o Coordenador Nacional tem a função de orientar e supervisionar as atividades das seções nacionais dos órgãos e fóruns subordinados (Mercosul/GMC/RES, s.d.).

A CCM é o órgão responsável por assistir o GMC na supervisão da aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados Partes para o funcionamento da união aduaneira. Além disso, a CCM acompanha e revisa questões

relacionadas às políticas comerciais comuns, ao comércio no âmbito do Mercosul e com outros países (Mercosul/GMC/RES, s.d.).

Assim como no GMC, a CCM é composta por quatro membros titulares e quatro membros suplentes de cada Estado Parte e é coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores. A função do Coordenador Nacional inclui orientar e supervisionar as atividades das seções nacionais dos órgãos subordinados à CCM.

Além dos órgãos decisórios, o Mercosul possui outros foros importantes que subsidiam as pautas no Bloco, As Reuniões de Ministros e Altas Autoridades (RMAA), promovem discussões sobre áreas específicas e contam com estruturas de suporte para a tomada de decisões, as reuniões também interagem com o GMC para implementar políticas específicas.

As RMAA contam com dois grupos, as que são coordenadas diretamente pelo CMC como a Reunião de Ministros de Saúde (RMS) e as que são coordenadas pelo Foro De Consulta e Concertação Política (FCCP) como a Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos (RAADH), com vínculo ao Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (IPPDH), e a Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS) com vínculo ao Instituto Social do Mercosul (ISM).

Para analisar a presença da SAN na agenda do Mercosul, tentou-se, inicialmente, compreender se há normativas dos órgãos decisórios do Mercosul (CMC, GMC e CCM). Para isso, buscou-se os documentos oficiais do Mercosul, disponíveis no repositório digital Bloco organizados pela Secretaria do Mercosul (normas.mercosur.int/) a partir dos temas dos documentos. Neste espaço foi possível visualizar as decisões, resoluções, diretrizes e recomendações obrigatórias para os Estados Partes a partir das palavras-chave relacionadas à SAN, a saber: agricultura, alimentação, alimento, direito humano à alimentação adequada, fome, nutrição e segurança alimentar e nutricional. Um primeiro filtro foi aplicado para identificação de documentos oficiais sobre a temática ou que tivesse como justificativa ou finalidade os princípios de SAN.

Em ordem alfabética, iniciou-se a busca neste banco de dados pela palavra-chave 'agricultura'. Como resultado apareceram 34 títulos, entre decisões, resoluções e recomendações envolvendo regulações produtivas e sanitárias, com maior destaque aos temas relacionados à agricultura familiar, que aparecem em 18 desses resultados, entre 2007 e 2023, com os frequentes tópicos sobre fundos e financiamentos, assistência técnica e registros voluntários.

Dentre os documentos analisados, vale destacar a Resolução nº 11/04 de junho de 2004, aprovada pelo GMC, que criou a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar - REAF, com o objetivo de “estabelecer um fórum destinado ao fortalecimento das políticas voltadas ao desenvolvimento da agricultura familiar no âmbito do Mercosul” sob a coordenação de representantes nacionais dos Estados Partes e entidades representativas da sociedade civil (Mercosul, 2004, p. 1).

A agricultura também está presente na agenda do Bloco, principalmente, em outros dois foros, sendo o Subgrupo de Trabalho (SGT) nº8 e a Reunião de Ministros da Agricultura (RMA), no entanto, as discussões nesses espaços está centrado no modelo de agricultura de larga escala, voltada ao comércio internacional e aos interesses de grupos específicos (Gomide Jr., 2020).

Neste sentido, a REAF é um importante e dinâmico espaço de diálogo entre governo e organizações sociais dos Estados Partes, que visa o fortalecimento das políticas públicas, no âmbito regional, direcionadas à agricultura do tipo familiar (Grisa e Nierdele, 2018). Sua criação, em 2004, é também uma conquista da Coordenadora de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul (COPROFAM) que articularam um espaço institucional dedicado ao tema. Além da COPROFAM, outras organizações da sociedade civil participam das reuniões, bem como pesquisadores, organizações internacionais, institutos e demais órgãos interessados (Gomide Jr., 2020).

Em 2023, no escopo da REAF, existiam 10 grupos de trabalho (GTs), divididos em comissões e comitês para a articulação em temas considerados prioritários na agenda. A partir das discussões nos GTs é que são encaminhadas as deliberações da REAF, sendo a: 1. Comissão de Equidade de Gênero (CEG); 2. Comissão de Acesso à Terra e Território (CATT); 3. Comissão de Facilitação do Comércio e Acesso a Mercados (CFCAM); 4. Comissão de Adaptação à Mudança do Clima e Gestão do Risco (CACCGR); 5. Comissão de Juventude Rural (CJR); 6. Comissão de Tecnologia, Informação e Comunicação (CTIC's); 7. Comissão de Agroecologia (CAG); 8. Comissão de Referentes à Comunicação (CRC); 9. Comissão Técnica de Registros da Agricultura Familiar (CRAF) e o Comitê de Implementação do Decênio da Agricultura Familiar no Mercosul (CIDAF) (Mercosul/REAF/ATA, 2023).

Sobre a presença da SAN na REAF, Saubourin e Nierdele (2016) relatam que a entrada do tema ocorreu em 2010, na XIV Plenária Regional, realizada em Brasília, precedida pelo “Seminário sobre Aquisição Pública de Alimentos da Agricultura Familiar”, com apresentação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa

Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Também ocorreu a Declaração dos Ministros dos Estados Partes do Mercosul sobre Compras e Aquisições Públicas de Alimentos da Agricultura Familiar, em um período em que essas políticas ganharam bastante relevância no âmbito nacional pelo impacto e regional como modelo a ser implantado (Saubourin; Nierdele, 2016).

Já em 2014, foi instituído o Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF) pela Recomendação do CMC nº 01/14, em concordância com a Resolução 66/222 da Assembleia Geral da ONU, celebrada em 2011, que declarou 2014 como o ano da AIAF. No documento o CMC considera que:

o MERCOSUL reconheceu a importância da Agricultura Familiar para o desenvolvimento das áreas rurais, o combate à pobreza, através do fortalecimento da **segurança alimentar e nutricional** nos Estados Partes; Que os compromissos internacionais, adotados na I Reunião de Altos Funcionários sobre Agricultura Familiar da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos e na 32ª Conferência Regional da FAO para América Latina e Caribe, sublinham que as **políticas públicas para a promoção da produção e o bem-estar da agricultura familiar, camponesa e indígena contribuem para a garantia da segurança alimentar e nutricional, a erradicação da fome e a pobreza rural, o aumento da qualidade e disponibilidade de alimentos**, a diversificação da oferta, respeitando características culturais próprias de cada localidade, os **hábitos alimentares saudáveis**, bem como a diminuição do êxodo rural para as cidades e a promoção do desenvolvimento sustentável da igualdade entre homens e mulheres (Mercosul/CMC/REC, 2014, p. 1 - grifo nosso).

Quase 10 anos depois, em 2023, a Recomendação do CMC nº 01/23, definiu a década da agricultura familiar no Mercosul, considerando que:

os Estados Partes assumiram compromissos por meio de instrumentos internacionais e regionais, com o objetivo de alcançar o desenvolvimento da **agricultura familiar (AF) como elemento chave para a segurança alimentar**, a luta contra a pobreza e a transformação dos sistemas agroalimentares sustentáveis (Mercosul/CMC/REC, 2023, p. 1 - grifo nosso).

Além disso, visando a realização da década, o CMC recomenda:

Desenvolver Planos Nacionais de Agricultura Familiar nos Estados Partes que prevejam desafios e ações em consonância com os ODS, os desafios da promoção de **sistemas alimentares e produtivos saudáveis, sustentáveis, equitativos e resilientes** e com o protagonismo das mulheres e juventudes rurais (Mercosul, 2023, p. 2 - grifo nosso).

A citação das duas recomendações visa demonstrar a constante relação entre o tema da agricultura familiar e da segurança alimentar e nutricional, presentes nesses documentos como justificativa e finalidade em um espaço próprio de discussão, como é o caso da REAF. Dessa forma, entende-se que “além de socialmente justas, as políticas de

fortalecimento da agricultura familiar constituem uma garantia para a segurança alimentar e nutricional das populações envolvidas” (Brasil, 2010, p. 57).

Neste *continuum*, em 2023 a REAF acordou e direcionou para conhecimento do GMC o seguinte parágrafo para ser incorporado no Comunicado Conjunto de Presidentes dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados, em reunião subsequente. Como resultado, o texto foi adicionado ao Comunicado, com a participação do Presidente da Argentina, Alberto Fernández; do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva; do Paraguai, Santiago Peña; do Uruguai, Luis Lacalle Pou, Além dos Presidentes da Bolívia, Luis Alberto Arce Catacora e as Altas Autoridades dos Estados Associados, reunidos no Rio de Janeiro para participarem da LXIII Cúpula de Presidentes do MERCOSUL, em dezembro de 2023, onde expressam:

a necessidade urgente de definir políticas e iniciativas para garantir **alimentos saudáveis, inofensivos, nutritivos e acessíveis**, considerando que os nossos países incluem diversas formas de produção e que a transição deve ser justa, sem deixar ninguém para trás. CONSIDERARAM importante **fortalecer a Agricultura Familiar e Tradicional**, pelo seu alcance social, econômico, cultural, No contexto das mudanças climáticas, ressaltaram a **necessidade de alcançar a segurança alimentar, a redução da pobreza, o direito à alimentação adequada** e a gestão integral dos recursos naturais pelos Estados, e reafirmaram que o Planeta Terra e os seus ecossistemas são a nossa casa comum e a “Mãe Terra” é uma expressão usada em várias regiões (Mercosul, 2023b).

Apenas a REAF já fornece material suficiente para uma pesquisa sobre SAN nas instâncias do Mercosul, tendo em vista que em seus 20 anos de existência, realizou 49 reuniões, entre duas ou três por ano, somados a uma vasta bibliografia especializada que acompanha a REAF desde a sua criação demonstrando que este é um dos mais importantes espaços de discussão e de participação social presentes no processo de integração regional.

Novamente com as buscas no arquivo digital do Mercosul a partir da palavra-chave ‘alimentação’, o repositório apresentou dois resultados. O primeiro foi a recomendação 08/08 do CMC, enviada via RMADS, para a comemoração do dia mundial da alimentação, celebrado anualmente no dia 16 de outubro. Na justificativa à decisão aparecem conceitos importantes sobre o DHAA e a promoção da SAN na região. Para exemplificação, cita-se abaixo os itens relevantes que aparecem na aprovação do documento final, na qual afirmam que:

Que o **Direito à Alimentação constitui um direito humano fundamental** e, logo, é atributo inalienável de toda pessoa o acesso regular a uma alimentação suficiente, saudável e de acordo com as particularidades e costumes de cada comunidade e região;

Que é imprescindível reunir esforços com o objetivo de **gerar as condições necessárias para a plena vigência da Segurança Alimentar e Nutricional na região**; tanto no que se refere à disponibilidade como ao acesso a alimentos em quantidade e qualidade suficientes, prestando especial atenção às pessoas em situação de maior vulnerabilidade;

Que **é prioritário reconhecer que as Políticas de Segurança Alimentar devem ser abordadas a partir de uma perspectiva integral**, articulando ações das diferentes áreas de governo com os esforços de atores sociais;

Que na Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial de 1996 e seu Plano de Ação, os Chefes de Estado e de Governo reafirmaram o direito de toda pessoa a ter acesso a alimentos saudáveis, contemplando a disponibilidade, acessibilidade, consumo, utilização ou aproveitamento ótimo dos alimentos e da água;

Que o **direito soberano à alimentação deve ser garantido por um desenvolvimento rural integral** que cumpra com um sistema de previsão e proteção para as e os trabalhadores, com condições de produção justa e acesso à terra (Mercosul/CMC/REC, 2008 - grifo nosso).

O segundo resultado diz respeito a recomendação nº 02/23 do CMC com o título: Alimentação escolar saudável como plataforma para o bem-estar, a inclusão e o desenvolvimento no Mercosul, aprovada na LXII Reunião do CMC, realizada em Puerto Iguazú, na Argentina (Mercosul/CMC/REC, 2023). Essa decisão faz parte das recomendações produzidas pela Comissão Intergovernamental de Segurança Alimentar e Nutricional (CISAN) e que foram direcionadas para a RMS. A aprovação do acordo nº 06/21 ocorreu na XLIX RMS, realizada em Foz do Iguaçu em 2021, sobre a promoção de um ambiente escolar saudável (Mercosul/RMS/Acordo, 2021).

A proposta para um marco normativo neste tema esteve presente nas reuniões da CISAN desde 2019, no entanto, com o início da pandemia da covid-19, as pautas das RMS estiveram voltadas ao enfrentamento da crise sanitária na região durante o ano de 2020. Em novembro de 2021 foi assinado o acordo entre os Ministros da Saúde e finalmente em 2023 foi aprovado pelo CMC, com complementação do texto final que considerou:

Que a alimentação é vital, constitui um **direito humano fundamental e indispensável para o acesso a outros direitos**, e é uma condição necessária para o bem-estar geral, o crescimento e a possibilidade de aprendizagem de crianças e jovens.

Que a pandemia de Covid-19 expôs a relevância da alimentação escolar para milhões de crianças e jovens da região por constituir a principal fonte diária de alimentação de muitos deles, adaptando-se e ampliando-se para oferecer a cobertura nutricional necessária, para favorecer o retorno e a inclusão às aulas.

Que a alimentação escolar é uma potente ação de proteção social na região, já que abrange 85 milhões de estudantes e contribui para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (fome zero, saúde, educação, equidade de gênero, redução de desigualdades, entre outros) (Mercosul/CMC/REC, 2023).

Com isso, o CMC recomendou sete passos que devem ser adotados pelos Estados Partes para a promoção de ambientes escolares saudáveis:

- 1 - Desenhar e implementar políticas nos Estados Partes a partir da perspectiva do direito de receber uma alimentação escolar saudável, consolidando as existentes.
- 2 - Garantir e consolidar nos Estados Partes o financiamento adequado destinado às políticas de alimentação escolar para atender às múltiplas necessidades e demandas das infâncias e juventudes.
- 3 - Avançar nos Estados Partes na implementação de ambientes escolares saudáveis dentro e ao redor da escola para a promoção de uma alimentação nutritiva, variada, culturalmente aceitável, e da atividade física como plataforma para a inclusão e o desenvolvimento.
- 4 - Articular e fortalecer nos Estados Partes iniciativas para a provisão nas instituições educacionais de alimentos saudáveis de produção proveniente dos setores da agricultura familiar e comunitária.
- 5 - Reconhecer nos Estados Partes a importância da escola como espaço de cuidados, de promoção e de proteção de direitos, a partir de um enfoque integral e intersectorial da saúde, da nutrição saudável e do bem-estar.
- 6 - Considerar nos Estados Partes as cantinas escolares como um espaço pedagógico mais dentro da escola, fundamental para a promoção de hábitos de alimentação saudáveis.
- 7 - Desenvolver nos Estados Partes ações de formação docente para a promoção da alimentação saudável e fortalecer a formação periódica das pessoas que intervêm no processo de manipulação, elaboração e atenção dos serviços alimentares escolares (Mercosul/CMC/REC, 2023).

Ainda na busca temática, o uso da palavra-chave 'alimento' resultou em 44 resoluções do GMC entre os anos 1996 e 2023, todos pertencentes ao SGT nº 03 de Regulamentos Técnicos e Avaliação da Conformidade, que conta inclusive com uma Comissão de Alimentos com reuniões trimestrais. As resoluções apresentam medidas técnico-sanitárias, incluindo aditivos, rotulagem e informação nutricional, contaminantes de alimentos, embalagens, entre outros. Não estão no sentido direto e nem mencionam questões diretamente relacionadas ao tema de SAN, mas regulamentam o setor de alimentos, regulam o acesso à informação e o alimento seguro para o consumo.

Em seguida, utilizando as demais palavras-chave previamente selecionadas, quando adicionados ao campo específico os conceitos: direito humano à alimentação adequada, fome, nutrição e segurança alimentar e nutricional, a pesquisa não teve resultados e não foram encontrados de instrumentos normativos que fossem direcionados a esses temas, especificamente, já que aparecem nas justificativas de várias normas, como já exemplificado neste capítulo.

Depois da pesquisa de documentos determinados pelos órgãos decisórios, buscou-se em outro repositório digital do Mercosul (documentos.mercosur.int/) a lista de reuniões e documentos oficiais dos órgãos e foros do Mercosul que correspondem aos demais espaços de discussão, com o uso das mesmas palavras-chave. Dessa forma, houve a seleção por área temática, o que direcionou a pesquisa para as áreas da saúde,

desenvolvimento social e direitos humanos, que foram agrupadas levando em consideração o órgão mais alto no organograma e que serão apresentados a seguir.

A Reunião de Ministros da Saúde (RMS) foi instituída pela decisão 03/95 do CMC. Sua principal função é propor ao CMC medidas para a coordenação de políticas na área da saúde, visando contribuir para a integração e cooperação regional entre os Estados Partes. Por meio de diferentes comissões intergovernamentais de caráter técnico, o escopo envolvido na realização da RMS tem como objetivo promover o alinhamento de estratégias e ações sanitárias, reforçando o compromisso com a melhoria das condições de saúde na região. (Mercosul/CMC/DEC, 1995).

Apesar da dificuldade para encontrar informações sobre os grupos específicos de assessoramento à RMS para além dos registros oficiais da SM e de algumas notícias sobre visitas técnicas, a Comissão Intergovernamental de Segurança Alimentar e Nutricional (CISAN) se configura como um dos principais espaços de SAN no Mercosul.

O histórico da comissão teve início em 2008, quando Ministros da Saúde aprovaram o acordo nº17/08, com o objetivo de implantar a “Estratégia Mercosul de Nutrição para a Saúde e Segurança Alimentar e Nutricional”, iniciativa proposta pelo Brasil e aprovada na XXV RMS. Como cenário para aprovação da estratégia, os Ministros consideraram:

A alimentação e nutrição como uma dimensão **essencial da vida**, sendo estratégica para a consolidação de um projeto de desenvolvimento nacional que integra crescimento econômico, social e humano com promoção da cidadania e valorização da identidade e diversidade étnica, racial e cultural;

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) para que a superação da pobreza, da fome e da desnutrição seja alcançada com a **garantia do Direito Humano à Alimentação**;

A **equidade** como princípio para uma atuação efetiva dos governos e da sociedade sobre os determinantes da alimentação adequada e saudável, da nutrição e do bem-estar das pessoas;

A dupla carga da má nutrição pela qual a **desnutrição e obesidade** coexistem na maioria dos países e comunidades tendo frequentemente raízes na pobreza, na inadequada nutrição fetal, neonatal e infantil seguida pela exposição a alimentos inseguros e não saudáveis;

A atuação do setor saúde no contexto da segurança alimentar e nutricional marcada pela promoção da saúde e da nutrição da população incluindo grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social por meio da garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, com estímulo de práticas alimentares e estilo de vida saudáveis e sustentáveis ambientalmente;

O **Mercosul como espaço de integração e articulação de estratégias** que contribuam para a qualificação das políticas e sistemas de saúde frente ao desafio da segurança alimentar e nutricional (Mercosul/RMS/Acordo, 2008 - grifo nosso).

Como eixos estratégicos, o Bloco ficaria responsável em coordenar e apoiar as seguintes ações:

- o estímulo às ações intersetoriais com vistas ao acesso universal aos alimentos,
- a garantia da segurança e da qualidade dos alimentos e serviços de alimentação e nutrição promovendo o trabalho setorial e intersetorial com as instâncias pertinentes;
- o monitoramento da situação alimentar e nutricional;
- a promoção de práticas alimentares saudáveis; e
- a prevenção e controle dos distúrbios nutricionais e doenças associadas à alimentação e nutrição.
- o desenvolvimento de linhas de estudo e pesquisa em alimentação e nutrição
- a capacitação de recursos humanos para qualificar os sistemas nacionais de saúde (Mercosul/RMS/Acordo, 2008).

Também ficou definido que em 2009 seria instituído um Grupo Técnico (GT) no escopo da RMS, constituído de um representante titular e um suplente indicado por cada Estado Parte, com o propósito de discutir propostas para a implementação da Estratégia no Mercosul (Mercosul/RMS/Acordo, 2008). O Plano de Ação foi desenvolvido pelo GT e apresentado no ano seguinte. Seu conteúdo foi aprovado pelo acordo 08/09 firmado na XXVII RMS, em Montevideu, com delineamento do eixo estratégico e um plano de ação a curto prazo, a partir da construção de um informe sobre a situação de alimentação e nutrição no Mercosul (Mercosul/RMS/Acordo, 2009).

Inicialmente, como Grupo de Trabalho de Segurança Alimentar e Nutricional (GTSAN), no âmbito das reuniões preparatórias para a RMS, o mesmo foi transformado em Comissão Intergovernamental em 2017, por meio do art. 6º do Acordo nº 03/17 do RMS para reorganização temática e institucional das comissões intergovernamentais vinculadas ao foro da reunião da RMS (Mercosul/RMS/Acordo, 2017).

Com base na Estratégia de SAN para o Mercosul, o GTSAN elaborou o “Plano de Ação Mercosul - Segurança Alimentar e Nutricional” (anexo C), com diretrizes, estratégias, ações e possíveis articulações com atores chave. Dentre as principais ações previstas estavam a elaboração de documentos, projetos e pesquisas, seminários, monitoramento de indicadores, compartilhamento com outros grupos técnicos do Mercosul e a divulgação dos resultados.

As atas de reuniões do GTSAN e da CISAN estão disponíveis no acervo digital entre 2010 e 2019. Os repasses de trabalho da CISAN continuaram ocorrendo conforme os anexos das RMS, no entanto, não foi possível localizar as atas e demais informações específicas das reuniões da Comissão no arquivo do Mercosul. As informações mais recentes foram encontradas via Reunião do Comitê Coordenador (CC-RMS), que são preparatórias às RMS, com apresentação do balanço de atividades de cada Comissão Intergovernamental, o que demonstra que a comissão segue realizando atividades, mesmo sem a atualização de registros no sistema do Mercosul.

Foram avaliadas as atas de reuniões ordinárias do GTSAN que estão disponíveis no sistema digital do Mercosul. As informações principais foram reunidas e apresentadas no quadro 2.

Quadro 2 - Os principais temas discutidos nas reuniões do GTSAN

Data de início	Local	Principais temas	Participantes
18/05/2010	Buenos Aires Argentina	Apresentação de informes sobre a situação de alimentação e nutrição nos países participantes (Argentina, Brasil e Paraguai); Avanços para a implementação de ações intersetoriais para acesso universal aos alimentos; Garantia de inocuidade dos alimentos; diagnóstico e vigilância	Anexo não disponível (delegações da Argentina, Brasil e Paraguai)
23/09/2010	Porto Alegre Brasil	Apresentação de informes sobre a situação de alimentação e nutrição nos países participantes (AR, BR e PY); Elaboração do plano de ação para 2011 e 2012 (anexo); Solicitação de agenda com a Comissão Intergovernamental de Saúde Ambiental e do Trabalhador (CISAT/RMS) para debater sobre acesso à água de qualidade como ponto de SAN; Solicitação de agenda com SGT3 para tratar da revisão de rotulagem nutricional	Argentina (Ministério da Saúde); Brasil (Ministério da Saúde; ANVISA); Paraguai (INAN/Ministério da Saúde)
18/10/2011	Montevideo Uruguai	Seguimento do Plano de Ação de SAN; Discussão sobre as diretrizes do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS), CMC/DEC. nº 12/11, relacionadas à SAN; Indicadores para diagnóstico e vigilância alimentar e nutricional; Estratégias de prevenção e manejo de obesidade; Indicadores do estado nutricional de gestantes	Representantes dos Ministérios da Saúde dos 4 Estados Partes
30/05/2012	Buenos Aires Argentina	Projeto de Cooperação técnica para prevenção da Obesidade; Seminário de indicadores para avaliação nutricional de gestantes; Revisão e atualização do plano de ação	Anexo não disponível (delegações da Argentina, Brasil e Paraguai e OPS)
07/05/2013	Montevideo Uruguai	Revisão do plano de ação; Projeto de prevenção à obesidade; Avanços nos projetos de cooperação e desenvolvimento de instrumentos para avaliação nutricional de gestantes adolescentes; Apresentação do observatório Mercosul de sistemas de saúde; Avaliação do plano de ação da Comissão Intergovernamental de Enfermidades Não Transmissíveis (CIENT)	Argentina (Ministério da Saúde); Brasil (Ministério da Saúde; OPS); Uruguai (Ministério da Saúde Pública)
08/04/2015	Brasília Brasil	Informes dos países (atualização sobre dados populacionais e políticas de alimentação e nutrição); Revisão do plano de ação de 2013; Projetos de acordo sobre redução do sódio	Argentina (Ministério da Saúde Pública); Brasil (Ministério da Saúde; ANVISA; AISA/MS); Paraguai (Ministério da Saúde Pública);

			Venezuela (Ministério do Poder Popular para a Saúde)
--	--	--	--

Fonte: elaboração própria com dados de Secretaria do Mercosul (<https://documentos.mercosur.int/>) > (CISAN) Comissão Intergovernamental de Segurança Alimentar e Nutricional

Neste período, os temas discutidos estiveram em torno do diagnóstico e vigilância, rotulagem, PEAS, prevenção da obesidade, gestantes e redução de sódio. De forma complementar, apresenta-se os principais temas da CISAN que estão disponíveis no sistema do Mercosul. As informações principais também foram reunidas e apresentadas no quadro 3:

Quadro 3 - Os principais temas discutidos nas reuniões da CISAN

Data de início	Local	Principais temas	Participantes
23/08/2018	Montevideu Uruguai	Proposta de Acordo de Ministros do Mercosul sobre a priorização de temas no marco de uma estratégia regional de SAN ; Reunião conjunta com a CIENT sobre rotulagem frontal e acordos para redução de sódio e gorduras trans; Código Internacional de Comercialização de Substitutos ao Leite Materno (CICSLM)	Anexo não disponível (delegações da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai)
11/04/2019	Buenos Aires Argentina	Reunião conjunta com CIENT, CISAN e CICT: avanços em relação à rotulagem frontal e a declaração obrigatória de açúcares; Apresentação do evento regional sobre rotulagem frontal da secretaria de governo de saúde, ministério de saúde e desenvolvimento social da Argentina; Reunião de trabalho com a comissão de alimentos do SGT3. Avanços dos países em políticas de sódio, gorduras trans e açúcares; Análise da situação da região na aplicação do Código Internacional de Comercialização de Substitutos ao Leite Materno (CICSLM)	Anexo não disponível (delegações da Argentina, Paraguai e Uruguai)

06/09/2019	Brasília Brasil	Argentina apresentou dados epidemiológicos de alimentação e nutrição dos escolares argentinos, sua experiência de redução de gordura trans, sobre a Lei Nacional de Redução do Consumo de Sódio e metodologia de trabalho para adoção da rotulagem nutricional frontal; Brasil apresentou agenda de redução do consumo de nutrientes críticos, incluindo iniciativa regulatória voltada ao banimento da gordura trans, histórico brasileiro para adoção de modelo de rotulagem nutricional frontal (que estava em andamento), ações voltadas a prevenção e controle da obesidade, incluindo guia alimentar para a população brasileira e para as crianças menores de 2 anos e o projeto de lei nacional para promoção da alimentação adequada e saudável nas escolas. Paraguai mencionou que o país necessita melhorar a capacidade de análise de gorduras trans, apresentou Plano Nacional Operacional para a Implementação da estratégia de prevenção e controle da obesidade 2015-2025, projeto de “Boas práticas na primeira infância e em crianças em idade escolar e o desenvolvimento de modelo de rotulagem nutricional frontal	Anexo não disponível (delegações da Argentina, Brasil e Paraguai e OPS)
------------	--------------------	---	---

Fonte: elaboração própria com dados da Secretaria do Mercosul (<https://documentos.mercosur.int/>) > (CISAN) Comissão Intergovernamental de Segurança Alimentar e Nutricional.

Entre 2018 e 2019, as pautas das reuniões, enquanto comissão intergovernamental, deram continuidade e seguiram nas mesmas temáticas, como a rotulagem frontal, ingredientes críticos (açúcares, sódio e gordura trans), Código Internacional de Comercialização de Substitutos ao Leite Materno e a prevenção e controle da obesidade.

Ainda como resultado das discussões no âmbito da CISAN, conforme discussão presente na reunião de 2018, foi aprovado pela RMS o acordo 02/18, durante a XLII RMS celebrada em Assunção, que promoveu a “Priorização de temas no âmbito de uma estratégia regional de segurança alimentar e nutricional para o Mercosul”. Neste acordo os Ministros da Saúde consideraram:

Que a **Segurança Alimentar e Nutricional se alcança a nível de indivíduo, do lar, da nação e global**, quando todas as pessoas, a todo momento, têm acesso físico e econômico suficientes a alimentos seguros e nutritivos, para satisfazer suas necessidades alimentícias e suas preferências, com o objetivo de levar uma vida ativa e sadia

Que a alarmante situação epidemiológica da dupla carga de má-nutrição que afeta os países do MERCOSUL requer ações estratégicas para garantir a segurança alimentar e nutricional, **mediante o trabalho articulado, multidisciplinar e intersetorial dos atores políticos e sociais, envolvendo não apenas o setor saúde;**

Que é importante estabelecer prioridades com base no plano de ação definido no âmbito do Mercosul mediante o Acordo RMS Nº 08/09 em matéria de segurança alimentar e nutricional para o Mercosul (Mercosul/RMS/Acordo, 2018a - grifo nosso).

Neste documento, foram novamente abordados os temas prioritários para o trabalho da CISAN, que incluíram os seguintes tópicos no Art. 1º:

- Melhoria do perfil nutricional dos alimentos industrializados.
- Proteção da alimentação do lactente e da criança pequena.
- Estabelecimento de princípios reitores para a implementação de Guias alimentares na região.
- Troca de experiências e lições aprendidas acerca da prevenção e do controle da obesidade e das doenças crônicas associadas à alimentação e à nutrição.
- Fortalecimento da vigilância alimentar e nutricional.
- Acompanhamento de programas de redução de nutrientes críticos nos alimentos.
- Articulação entre distintos setores para a promoção de ações que melhorem a disponibilidade de alimentos naturais e seguros.
- Discussão e proposta de ações intersetoriais para melhorar o rotulagem nutricional dos alimentos e sua publicidade
- Promoção da institucionalização de marcos regulatórios (Mercosul/RMS/Acordo, 2018a).

Com a definição dos temas de trabalho, ficava a cargo da CISAN o novo Plano de Trabalho, além da possibilidade de articulação com outras instâncias do Mercosul em temáticas de convergência. De acordo com o Art. 3º, indicou-se à CISAN a responsabilidade de identificar essas alternativas de cooperação para o fortalecimento de suas ações.

Na mesma RMS, também foi aprovado o acordo de número 03/18, com os “Princípios no Mercosul para a rotulagem frontal de alimentos com conteúdo excessivo de gorduras, sódio e açúcares”, normativa que considerava:

Que conforme a Organização Pan-Americana da Saúde, os países do MERCOSUL **ocupam os primeiros lugares nas Américas na venda de produtos ultraprocessados** de baixo valor nutricional e excessiva quantidade de gorduras totais, gorduras saturadas, gorduras trans, sódio e açúcares.

Que, de acordo com a evidência, o consumo excessivo dos mencionados produtos está associado ao desenvolvimento da obesidade e de outras Enfermidades não Transmissíveis (ENT).

Que, para fazer face à epidemia, é necessária a **implementação de políticas, regulamentações e legislações relativas à comercialização de produtos** com perfil nutricional pouco saudável, entre as quais se inclui a aplicação de um sistema de rotulagem frontal.

Que **para a seleção de uma alimentação saudável é necessário que a população conte com informações objetivas**, mediante uma ferramenta simples e acessível, que facilite a identificação de alimentos embalados com conteúdo excessivo de nutrientes críticos, **sendo a rotulagem nutricional frontal uma estratégia fundamental para cumprir com esse objetivo** (Mercosul/RMS/Acordo, 2008b).

Dada a importância do tema, os Ministros acordaram a necessidade de “melhorar a informação nutricional dos alimentos embalados mediante a implementação de uma rotulagem nutricional frontal no âmbito das políticas de saúde pública”, bem como impulsionar a implementação da rotulagem frontal nos Estados Partes, permitindo maior transparência e melhores escolhas aos consumidores (Mercosul/RMS/Acordo, 2008b).

Outro destaque em 2022, foi a RMS que ocorreu no marco da PPT do Paraguai, entre os dias 28 e 29 de março e no formato virtual. De acordo com o informe divulgado pelo Ministério de Saúde Pública e Bem-Estar Social paraguaio¹⁵, as pautas principais do encontro foram em torno das políticas implementadas para a eliminação da gordura trans na indústria de alimentos e ações futuras sobre o tema, e os avanços no monitoramento do Código Internacional de Comercialização de Substitutos do Leite Materno, bem como o status de elaboração do documento sobre o tema no Mercosul, a fim de fortalecer ações conjuntas ao monitoramento e fiscalização de Código. No segundo dia de reunião, as delegações participantes apresentaram as políticas e estratégias implementadas nos países com relação à atividade física no ambiente escolar e os avanços com a rotulagem frontal de alimentos, tópico que retornou à pauta com a decisão do CMC n° 02/23 sobre “alimentação escolar saudável como plataforma para o bem-estar, a inclusão e o desenvolvimento no Mercosul”.

Outra normativa interessante que parte da CISAN para a RMS, foi o acordo n° 02/21 com “Recomendações de política para a proteção das dietas tradicionais”, assinado em 2021 na XLVIII RMS, realizada em Buenos Aires. Como pauta principal, o acordo considera a valorização das dietas tradicionais tanto para redução de sobrepeso e obesidade e o consumo de ultraprocessados, como pelo respeito à cultura e soberania alimentar, a promoção de guias alimentares nacionais e os impactos positivos ao meio ambiente. Nesse sentido, destacam-se os trechos:

Que as dietas tradicionais saudáveis, diversificadas e culturalmente apropriadas foram desvalorizadas, compostas especialmente por alimentos frescos, minimamente processados e preparações culinárias.

Que entre os benefícios das dietas alimentares tradicionais conta-se o seu impacto positivo na múltipla carga da má-nutrição, bem como no bem-estar da população, tendo em conta a sua relação com a cultura, a identidade e o sentimento de pertença social.

¹⁵ Seguridad Alimentaria y Nutricional punto importante en Reunión de Ministros de Salud del Mercosur, por MSPBS Paraguai. Disponível em: www.mspbs.gov.py/portal/25114/seguridad-alimentaria-y-nutricional-punto-importante-en-reunion-de-ministros-de-salud-del-mercosur.html. Acesso em: 10 mai. 2024.

Que a produção de alimentos habitualmente utilizados nas dietas tradicionais poderia ter impactos positivos no ambiente e potenciar a economia quando se privilegia a produção de agricultores familiares e pequenos produtores locais. Que é fundamental para a promoção de uma alimentação saudável, fortalecer a cultura alimentar e uma dieta tradicional com alimentos autóctones para promover e promover a adoção de padrões alimentares mais saudáveis (Mercosul/RMS/Acordo, 2021).

Ressalta-se então, como a valorização da cultura alimentar e as dietas tradicionais é uma importante ferramenta para lidar com a transição alimentar e a atual coexistência de desnutrição e obesidade, questões de grande impacto à saúde pública dos países da região, além disso, apresentam a iniciativa de melhoria do padrão alimentar e nutricional, contribuindo para a DHAA e da SAN. Como parte da discussão, os ministros acordaram três artigos:

Art. 1º - Reiterar o seu interesse em proteger as dietas tradicionais baseadas nos guias alimentares locais, promovendo uma alimentação sã e adequada à cultura alimentar de cada país.

Art. 2º - Valorizar especialmente os alimentos regionais frescos e minimamente processados que são parte fundamental das dietas tradicionais.

Art. 3º - Informar ao Conselho do Mercado Comum a aprovação do presente acordo no âmbito da Reunião de Ministros da Saúde (Mercosul/RMS/Acordo, 2021).

A partir de 2022, a CISAN promoveu mudanças de estratégia para o formato de trabalho do grupo, com a liderança de cada objetivo a cargo de um Estado Parte. Já no ano seguinte, o Plano de Trabalho para 2023-24, priorizou o monitoramento da implementação das normas relativas a Gorduras Trans em alimentos industrializados (Paraguai), Guias Alimentares e a promoção de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis (Argentina), o monitoramento das normas nacionais sobre comercialização de alimentos para lactentes e crianças de primeira infância (Uruguai) e o Balanço da implementação dos 10 Acordos de Ministros da Saúde assinados entre 2015 – 2022 (Brasil).

No mesmo ano também foi assinado o acordo de Ministros nº 02/22 com "Recomendações de políticas para sistemas alimentares mais saudáveis, sustentáveis e equitativos", assinado na L RMS em Luque (Paraguai), sem o documento registrado na íntegra. No entanto, o acordo seguiu para CMC e durante a LX Cúpula de Presidentes do Mercosul reunidos em Assunção, Paraguai, foi pactuada a Declaração Especial dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul sobre Segurança Alimentar e Produção Agropecuária Sustentável no Mercosul. Celebraram os Presidentes da Argentina, Alberto Fernández; do Paraguai, Mario Abdo Benítez; do Uruguai, Luis Lacalle Pou, e, pelo Brasil, representado pelo Chanceler Carlos Franco França.

ENFATIZARAM que uma causa fundamental da fome é a distribuição inequitativa da riqueza em nível mundial, bem como a falta de uma perspectiva de desenvolvimento inclusivo, e que para combater a fome é prioritário implementar uma abordagem integral, que compreenda tanto uma maior e melhor oferta alimentar, quanto a garantia de que todas as pessoas tenham acesso físico, social e econômico.

ENFATIZARAM a importância da liberalização do comércio agrícola internacional, junto com a produção nacional, a diversidade, a sustentabilidade e a complementariedade dos modelos de produção da região para o abastecimento de alimentos saudáveis em quantidades suficientes e a preços acessíveis, a fim de garantir o direito humano a uma alimentação adequada (Mercosul, 2022).

Apesar da declaração ser importante e demonstrar a presença do tema na agenda política do Bloco, não apresenta direcionamentos mais práticos para serem implementados no âmbito regional. Além disso, algumas passagens seguem um viés de caráter mais voltado para o setor agrícola, o que privilegia certos grupos econômicos sobre outros. Recortam-se os trechos, onde os Ministros destacaram:

que nossos países têm as condições naturais, culturais, institucionais, produtivas e tecnológicas para se transformarem em verdadeiros garantidores da segurança alimentar mundial; e sublinharam a importância crucial de nossa agricultura e pecuária para a oferta de uma ampla variedade de produtos centrais para culturas e tradições alimentares em todo o mundo, incluindo suas exportações em carnes, cereais, oleaginosas, produtos da pesca e das economias regionais, entre outros; DESTACARAM que os países do bloco, como exportadores de produtos agrícolas, pecuários e agroindustriais, compartilham os mesmos desafios para o desenvolvimento sustentável e decidiram aprofundar a coordenação regional sobre estes temas;

REAFIRMARAM seu compromisso de trabalhar pela implementação de políticas, programas e práticas para um sistema de comércio agroalimentar internacional, orientado por regras justas e transparentes, com a OMC em seu centro, que assegure o acesso a mercados e promova a segurança alimentar global, por meio da redução de barreiras comerciais, de subvenções distorcidas e de outras restrições encobertas ao comércio;

DECIDIRAM seguir aprofundando ações para a promoção da produção agrícola e pecuária sustentável no Mercosul, tendo como base o conteúdo emanado desta declaração (Mercosul, 2022).

Outro exemplo do tema presente nas cúpulas presidenciais, por ocasião da LXII Cúpula de Presidentes do Mercosul, em dezembro de 2023, no Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados, observa-se a presença da SAN de forma mais alinhada com as questões sociais do que na declaração especial, lançada no ano anterior. Como diferenciação importante, nesta reunião, notou-se a presença do Presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, grande empreendedor político nesta temática. Além dele estiveram presentes os Presidentes da Argentina, Alberto Fernández; do Paraguai, Mario Abdo Benítez; do Uruguai, Luis Lacalle Pou, bem como o Presidente da Bolívia, Luis Alberto Arce Catacora, e as Altas

Autoridades dos Estados Associados, reunidos em Iguazú, Argentina. Dentre os temas abordados no comunicado, destacam-se as passagens

EXPRESSARAM a necessidade urgente de definir políticas e iniciativas para garantir **alimentos saudáveis, inofensivos, nutritivos e acessíveis**, considerando que os nossos países incluem diversas formas de produção e que a transição deve ser justa, sem deixar ninguém para trás. CONSIDERARAM importante fortalecer a Agricultura Familiar e Tradicional, pelo seu alcance social, económico, cultural, ancestral. No contexto das mudanças climáticas, ressaltaram a **necessidade de alcançar a segurança alimentar, a redução da pobreza, o direito à alimentação adequada** e a gestão integral dos recursos naturais pelos Estados, e reafirmaram que o Planeta Terra e os seus ecossistemas são a nossa casa comum e a “Mãe Terra” é uma expressão usada em várias regiões (Mercosul, 2023b).

Já em 2023, outra notícia sobre a CISAN relata um encontro da comissão em outubro de 2023, durante um evento de SAN realizado pelo Grupo Hospitalar Conceição¹⁶ junto à Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição do Ministério de Desenvolvimento Social do Brasil, em parceria com a Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul e a CISAN. O encontro, que contou com representantes da Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai, teve como objetivo apresentar como o grupo hospitalar foi pioneiro na área da saúde com a compra via Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), para atender aos trabalhadores e pacientes com alimentos produzidos pela agricultura familiar. De acordo com Azevedo (2023, n.p.):

O GHC foi a primeira instituição de saúde do Brasil a adotar o PAA, com isso, o Grupo pôde contar com o CISAN, que tem o objetivo de fomentar ações intersetoriais que possam contribuir com a garantia do direito à alimentação, à promoção de ações para fortalecer os sistemas de vigilância da qualidade dos alimentos e à prevenção e controle da má nutrição e doenças não transmissíveis (Azevedo, 2023, n.p.).

Além do evento, a comissão também conheceu a experiência de uma cozinha solidária do MTST em Porto Alegre, importante tecnologia social organizada por movimentos sociais que o governo federal transformou em política pública. A CISAN também se reuniu com a Câmara Intergovernamental de Enfermidades Não Transmissíveis (Cient) do Mercosul e com representação da Secretaria de Vigilância Sanitária e Ambiental (SVSA) do Brasil para a discussão sobre fatores de risco e determinantes das doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) e por fim, uma escola municipal, já que o Rio Grande do Sul é um dos poucos Estados brasileiros com

¹⁶ O Grupo Hospitalar Conceição é uma empresa pública que atua na gestão de hospitais públicos federais em Porto Alegre (RS) e está vinculado ao Ministério da Saúde. Disponível em: www.ghc.com.br/default.asp?idMenu=institucional&idSubMenu=9. Acesso em: 10 mai. 2024.

regulamento para a oferta de alimentos ultraprocessados em ambientes escolas públicos e privados.

A visita imersiva em Porto Alegre ocorreu no período de PPT brasileira, reafirmando a importância da agenda do grupo, que de acordo com a divulgação do Ministério da Saúde, tem “foco no debate sobre ambientes alimentares saudáveis e sustentáveis e na elaboração de propostas para ampliar o acesso a alimentos adequados” (Queiroz; Pietsch, 2024, n.p.). Ainda de acordo com as autoras:

Os acordos e declarações refletem o trabalho realizado por cada comissão a cada exercício. São marcos normativos que refletem vontades coletivas, com impacto positivo para a saúde pública e com possibilidades de promover cooperação entre os países. O acordo tem um caráter mais incisivo do que a declaração, no sentido de gerar comprometimento (Queiroz; Pietsch, 2024, n.p.).

No final do mesmo ano, como resultado das discussões que ocorrem na comissão, destacam-se a recomendação do CMC nº 02/23 que dispõe sobre “alimentação escolar saudável como plataforma para o bem-estar, a inclusão e o desenvolvimento no Mercosul”, citada anteriormente nas decisões do CMC, e o acordo entre Ministras e Ministros da Saúde do Mercosul e Estados Associados sobre a vigilância, promoção e atenção à saúde para prevenção e controle de agravos e doenças não transmissíveis, com atuação conjunta entre a CISAN, a Comissão Intergovernamental de Controle de Tabaco e a Comissão Intergovernamental de Enfermidades Não Transmissíveis e a Comissão para o desenvolvimento de iniciativas regionais na matéria (Mercosul/RMS/Acordo nº 05/23, 2023).

De modo geral, observa-se na CISAN uma diversidade interessante de temas abordados, além disso, a comissão também contribui com indicações de assuntos encaminhados à RMS e ao CMC. No entanto, trata-se de um grupo de caráter técnico, envolvendo servidores, principalmente, do ministério da saúde, mesmo que o tema necessite de uma discussão transdisciplinar, dada a diversidade de fatores envolvidos, que vão das áreas da saúde, desenvolvimento social, direitos humanos, agricultura, economia, educação até conhecimentos e sabedorias tradicionais etc. Ademais, não conta com a participação de outros atores-chave necessários para um debate mais amplo, incluindo outros representantes do governo e da sociedade civil organizada.

Além do trabalho desenvolvido no arcabouço dos Ministérios da Saúde e o trabalho desenvolvido, principalmente, pela CISAN também é possível destacar as atividades que ocorrem em outros espaços de discussão que podem estar relacionados aos direitos humanos e sociais.

Seguindo o fluxo de maior preocupação com a concretização das políticas públicas no Bloco, foi proposta a Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados (RAADH), um órgão próprio para a discussão dos direitos humanos que foi criada em 2004 pela decisão 40/04 do CMC. A RAADH conta com a participação titulares dos Ministérios ou áreas equivalentes na área de direitos humanos, indicados por cada Estado. As reuniões ocorrem duas vezes por ano, de acordo com o representante da PPT do Bloco.

Sob a organização da RAADH, encontram-se sete grupos de trabalho: Comissão Permanente de Memória Verdade e Justiça; Comissão Permanente de Iniciativa Niñ@sur; Comissão Permanente Educação e Cultura em Direitos Humanos; Comissão Permanente Discriminação, Racismo e Xenofobia; Comissão Permanente sobre Pessoas com Deficiência; Comissão Permanente Idosos e o Grupo de Trabalho Lésbicas, Gays, Trans e Bissexuais (LGBT) (IPPDH, 2024).

Na III RAADH, realizada em mar 2006, na cidade de Buenos Aires, durante a PPT argentina, foi proposta a criação de um instituto que pudesse atuar para além dos encontros semestrais. Para isso, foi articulado um Grupo de Trabalho para o desenho do projeto (Mercosul/RAADH, 2006). Posteriormente, após aprovação no CMC e a partir da decisão 14/09, foi criado o IPPDH, com sede na cidade de Buenos Aires, na Argentina (Mercosul, 2009).

O objetivo do IPPDH, de acordo com o CMC é de “contribuir com a consolidação dos direitos humanos como eixo fundamental da identidade e desenvolvimento do Mercosul” (Mercosul, 2009, p. 2). Dentre as funções executadas pelo Instituto, destacam-se:

- a. Cooperar, quando for expressamente solicitado pelos Estados Partes, entre outras atividades: 1. no desenho de políticas públicas na matéria e sua posterior consecução; 2. na implementação dos meios que possibilitem uma proteção mais efetiva e eficaz na proteção dos direitos humanos observados nas Constituições nacionais e nos instrumentos internacionais de direitos humanos; 3. na adoção dos padrões internacionais existentes nos instrumentos de direitos humanos dos sistema interamericano e das Nações Unidas;
- b. Contribuir para a harmonização normativa entre os Estados Partes em matéria de proteção e promoção dos direitos humanos;
- c. Prestar assistência técnica para o desenvolvimento de atividades de capacitação na promoção e proteção dos direitos humanos para funcionários das instituições de direitos humanos dos Estados Partes;
- d. Oferecer um espaço permanente de reflexão e diálogo entre funcionários/as do poder público e organizações da sociedade civil sobre políticas públicas;
- e. Realizar estudos e investigações sobre temas vinculados à promoção e a proteção dos direitos humanos que sejam solicitados pela RAADH (Mercosul, 2009, p. 2).

O IPPDH tem desempenhado um papel fundamental na articulação institucional e na assistência técnica dentro do Bloco, especialmente no âmbito de diversas reuniões e fóruns ministeriais e especializados. Em 2023, o IPPDH continuou a colaborar estreitamente com a RAADH, além de outras reuniões importantes, como a Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas (RAPIM), a Reunião de Ministros e Altas Autoridades sobre os Direitos dos Afrodescendentes (RAFRO) e a RMADS. O Instituto também esteve presente na Reunião Especializada de Defensores Públicos Oficiais do Mercosul (REDPO), na Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher do Mercosul (RMAAM), e no Fórum Especializado Migratório (FEM), promovendo a integração e o fortalecimento das políticas públicas de direitos humanos no Bloco (IPPDH, 2023).

Além disso, o IPPDH tem buscado expandir sua atuação em cada Estado Parte, fortalecendo sua presença também nos Estados Associados. Isso tem sido feito por meio de visitas institucionais, eventos temáticos, e a promoção de instâncias de formação e capacitação, destacando-se as realizadas em parceria com a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. O Instituto tem reforçado também a participação social através do Fórum de Participação Social, que, em 2023, realizou uma Consulta Pública sobre a Participação dos Povos Indígenas nas Políticas Públicas, consolidando-se como uma ferramenta importante para o desenvolvimento de políticas públicas sensíveis às necessidades da população. Estas ações não apenas promovem a comunicação interna no Mercosul, mas também fortalecem alianças com instituições acadêmicas e outras organizações, incluindo acordos com Mercocidades para levar essas políticas ao nível municipal (IPPDH, 2023).

Observa-se que o IPPDH vem se destacando e ampliando a sua atuação como importante instância regional dedicada aos direitos humanos, uma conquista significativa para o Bloco. Além disso, este reconhecimento reflete a crescente incorporação dos temas sociais e de direitos humanos na agenda de discussão do Mercosul, que mesmo com as divergências políticas nos últimos anos e o enfraquecimento de alguns espaços de discussão, do ponto de vista prático, a garantia da institucionalidade do IPPDH, assim como do ISM, manteve o pleno funcionamento. Neste sentido, as ações do IPPDH têm sido orientadas para apoiar os Estados Partes, promovendo uma memória ativa, consolidando a agenda de direitos humanos e ampliando seu escopo de atuação (IPPDH, 2023).

Embora a RAADH e o IPPDH não tratem diretamente sobre o DHAA e a SAN, ambos foram citados devido à sua relevância na promoção dos direitos humanos na agenda do Mercosul, fundamental à garantia dos demais direitos. Além disso, inicialmente, esta pesquisa teve como proposta um olhar especial entre o IPPDH e o ISM, dada a natureza institucional semelhante de ambos os institutos, que atuam de maneira semelhante com as respectivas reuniões de ministros e do CMC. No entanto, verificou-se que o IPPDH, desde sua constituição, não se propôs a atuar na temática da SAN, tendo o enfoque em outras áreas de discussão. Diante desse fato, decidiu-se direcionar a análise para os fóruns do Mercosul Social, que estão mais diretamente vinculados à SAN e que serão apresentados no próximo subitem, a partir das informações sobre os temas sociais que ocorrem na Reunião de Ministros e Autoridades do Desenvolvimento Social (RMADS) e sob sua coordenação, no ISM.

5. O DHAA E A SAN NOS ESPAÇOS DO MERCOSUL SOCIAL

O Tratado de Assunção não incluía uma instância específica para desenvolvimento social, combate à pobreza e inclusão, embora mencionasse a justiça social e a melhoria da qualidade de vida em seu preâmbulo. Nos anos 2000, crises políticas e econômicas intensificaram a preocupação com essas questões, bem como a presença de novos atores na governança regional, que impulsionam o tema na pauta (ISM, 2024, n.p.). Sobre esse período, destaca-se que:

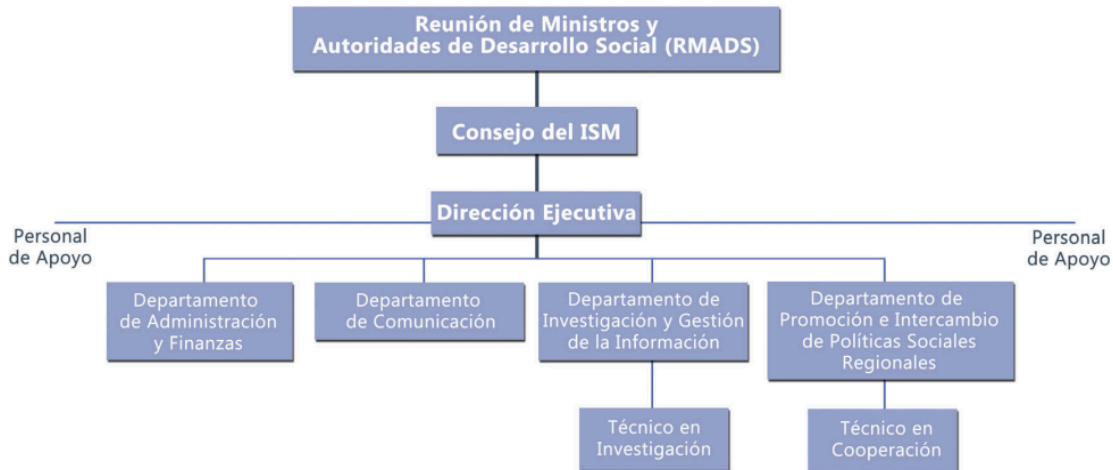
a crise social, econômica e política que afetou a região, especialmente entre 1998 e 2002, revelou as limitações e o esgotamento do modelo de desenvolvimento nos Estados Partes, enfraquecendo também o MERCOSUL e a capacidade dos Estados – responsáveis por conduzir os processos de integração regional – que deixaram de operar sob uma lógica mercantilista e burocrática em suas instituições. A "nova questão social" se manifestou com maior intensidade, resultando em altos níveis de desigualdade, pobreza, desemprego e exclusão social em diversos países da região. A esse processo somaram-se transformações e mudanças nas conjunturas regionais, identificando novos segmentos da população – denominados "novos pobres" –, indivíduos e famílias que se tornaram os principais alvos das políticas sociais assistencialistas e focalizadas. Dessa forma, a desigualdade foi ainda mais aprofundada, afetando gravemente os níveis de coesão, equidade e integração social nos Estados da região. (ISM, 2012a, p. 26 - tradução nossa).

Em meio a esse cenário, em junho de 2000, os presidentes do Mercosul, Bolívia e Chile assinaram a Carta de Compromisso Social de Buenos Aires, visando “fortalecer o trabalho conjunto entre os seis países, bem como o intercâmbio dos problemas sociais mais graves que os afetam e a definição dos temas ou áreas em que é viável uma ação coordenada ou complementar tendendo à sua solução” (ISM, 2024, n.p.). Em setembro de 2000, o Compromisso de Gramado, firmado pelas autoridades de Desenvolvimento Social, impulsionou a futura criação da RMADS, responsável por coordenar políticas de desenvolvimento social (ISM, 2024, n.p.).

Instituída pela Decisão do CMC nº 61/00, em dezembro de 2000 e durante a XIX Reunião do CMC em Florianópolis, a RMADS é composta por ministros de Desenvolvimento Social dos Estados Partes, ou órgãos equivalentes, que se reúnem semestralmente sob a organização da PPT. Este fórum tem promovido diversas iniciativas para ampliar a atenção e o conhecimento sobre os problemas sociais do Bloco, além disso, tem como objetivo coordenar as políticas, desenvolver ações conjuntas focadas no desenvolvimento social dos Estados Partes, criar espaços de debate para alcançar consensos e definir estratégias conjuntas, visando a promoção de medidas que garantam a inclusão econômica e social das populações e reduzam sua vulnerabilidade. A estrutura

principal da RMADS, bem como os órgãos vinculados ao foro, são demonstrados na figura 4. (ISM, 2024, n.p.).

Figura 4 - Órgãos vinculados à RMADS



Fonte: ISM, 2017, p. 105.

Em 2003, durante a XXIV Reunião do CMC, realizada em Assunção (Paraguai), o comunicado conjunto dos presidentes dos Estados Partes ressaltou a necessidade de priorizar a dimensão social e assim “promover o desenvolvimento com equidade nos Estados Partes e na região como um todo, com ênfase nas medidas destinadas a fomentar a inclusão social e econômica dos grupos mais vulneráveis da população” (Mercosul, 2003 - tradução nossa).

A partir de 2006 a área social ganhou maior destaque. Neste ano foram iniciadas as Cúpulas Sociais do Mercosul, com espaços de discussão entre diferentes atores, como movimentos sociais, organizações da sociedade civil, governos e órgãos do Bloco, para juntos trabalharem na elaboração de propostas de políticas públicas e mecanismos para a garantia dos direitos sociais (Martins; Silva, 2011). Em julho do mesmo ano, os Ministros acordaram na X RMADS, por meio da “Declaração de Buenos Aires” a defesa de um Mercosul com rosto humano e perspectiva social, considerando que:

os múltiplos e diversos avanços na integração devem encontrar na Dimensão Social um princípio fundamental para impulsionar um MERCOSUL onde a integração promova a geração de trabalho e renda, reduza a pobreza e garanta a segurança alimentar e nutricional, a proteção da infância, a perspectiva de gênero e demais direitos sociais dos povos envolvidos no processo (Mercosul, 2006, p. 3 - tradução nossa).

Nesta crescente preocupação com a agenda social, em novembro de 2007 durante a XIII RMADS em Montevideu, foi pactuada a “Declaração de Princípios do Mercosul Social”, com fundamentos conceituais e diretrizes que orientam de forma abrangente todas as suas ações reunidas sobre o escopo do termo “Mercosul Social”. Nesse contexto, foram identificadas as áreas prioritárias de intervenção, com focos principais na: indissociabilidade das políticas econômicas e sociais; promoção e proteção social; segurança alimentar e nutricional; particularidades territoriais e o diálogo com a sociedade civil (RMADS, 2007).

Durante a XV RMADS, realizada em novembro de 2008 na cidade de Brasília, foi aprovada a “Declaração de Brasília - por um Mercosul sem fome e em pleno exercício de sua Soberania Alimentar”. Em um contexto de crise financeira internacional, os Ministros presentes dos Estados Partes e Associados, para deliberar sobre as propostas da Declaração, consideraram que:

à luz da situação alimentar mundial é imprescindível reunir esforços com o objetivo de gerar as condições necessárias à plena vigência não apenas da **Segurança Alimentar e Nutricional como também o pleno exercício da Soberania Alimentaria;**

Que o **Direito à Alimentação** suficiente, sã, nutritiva e conforme as particularidades e costumes de cada região, constitui um direito humano fundamental – reconhecido como tal na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 – e, logo, atributo inalienável de toda pessoa;

Que é **prioritário reconhecer que as Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional devem ser tratadas a partir de uma perspectiva integral** que contemple sua abordagem desde a dimensão social, sanitária, educativa e laboral para garantir, deste modo, a disponibilidade, acessibilidade, consumo, utilização ou aproveitamento ótimo dos alimentos e da água potável;

Que a prioridade na Segurança Alimentar e Nutricional esteve presente desde o início nos planos de trabalho da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul e Estados Associados (RMADS, 2008, p. 32).

A reunião aconteceu durante a PPT do Brasil, que no período tinha a SAN e o combate à fome como temas centrais do governo federal brasileiro. Ainda em 2008, foi realizado o Seminário Segurança Alimentar no Mercosul, que abordou temas como a “institucionalidade das políticas para o setor, a educação alimentar e nutricional, a produção e o acesso aos alimentos, com o intuito de chegar a uma posição conjunta dos Países Partes e Associados” (Brasil, 2010, p. 33). Estes são fatos que possivelmente impulsionaram a criação e composição dessa Declaração, que considerou pontos importantes como a própria definição de soberania, ausente nos demais documentos analisados até aqui.

Na Declaração foram acordados oito tópicos, entre eles, delinear que as políticas de SAN devem ser hierarquizadas como políticas de Estado, propiciando políticas públicas para alcançar garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional para além da questão de abastecimento, mas também de autonomia da escolha do que e como produzir, respeitando a cultura e costumes de cada país. Ademais, estabelecer políticas públicas de abastecimento junto à agricultura familiar e redes socioeconômicas, sobre a base da economia social e solidária, além de impulsionar políticas de Estado transversais (RMADS, 2008). Destaca-se o item de número seis da Declaração, que visa a implementação de ações concretas comuns no âmbito do Mercosul, “sob um olhar integral e multidimensional da soberania e segurança alimentar e nutricional” relacionem aspectos sociais, da saúde, educação, laborais, entre outros, “com o objeto de responder a uma abordagem completa e complexa, que garanta a melhora na qualidade de vida de nossos povos” (RMADS, 2008, p. 33).

Já na questão institucional, destaca-se a criação do ISM, ainda em 2007, para apoiar a integração social, a partir da decisão nº 03/07 do CMC, e sua sede está localizada na cidade de Assunção. O órgão é uma instância técnica de pesquisa em políticas sociais e tem como principais atribuições a contribuição técnica para elaboração e planificação de projetos sociais, o apoio a tomada de decisões que envolvem políticas e programas sociais, além de reunir e apresentar informações sobre a situação social da região (Mercosul, 2007). Sobre o ISM, pode-se dizer que o mesmo:

Constitui uma instância técnica permanente de pesquisa no campo das políticas sociais e de implementação de linhas estratégicas aprovadas pela Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul - RMADS, com o objetivo de contribuir para a consolidação da dimensão social como eixo central do processo de integração do Mercosul (ISM, 2024, n.p).

Posteriormente, em 2010, foi estabelecida a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMASM) para avançar na dimensão social, fortalecer a integração, superar assimetrias e promover o desenvolvimento humano. A CCMASM, com apoio técnico do ISM, abrange áreas como Saúde, Educação, Trabalho, Cultura entre outras (ISM, 2024, n.p.).

A estrutura do ISM inclui uma diretoria executiva, assessores técnicos e administrativos. O Instituto promove a cooperação entre os governos dos Estados membros e trabalha em estreita colaboração com outros órgãos do Mercosul e instituições internacionais, além disso, “cada Estado Parte tem um representante que integra o Conselho do ISM, órgão diretivo que tem como objetivo definir, em coordenação

com a Direção Executiva, as linhas estratégicas e programáticas, o orçamento e os projetos a serem executados” (ISM, 2012b).

Criado como órgão técnico-político, o ISM tem como visão a capacidade de incidir e assessorar os governos na construção de políticas sociais na região. Dentre os objetivos, destacam-se: 1. “Coordenar o design, o monitoramento, a avaliação e a difusão de projetos sociais regionais” e 2. “Promover e desenvolver pesquisas com a finalidade de apoiar a tomada de decisão na elaboração, implementação e avaliação dos impactos das Políticas Sociais” (ISM, 2012b, p. 79). Para isso, atua como:

uma instância técnica de pesquisa no campo das políticas sociais e de implementação das linhas estratégicas, com o objetivo de contribuir à consolidação da dimensão social como um eixo central no processo de integração do MERCOSUL. Neste sentido, o ISM se soma aos esforços de consolidação do processo de integração, através de iniciativas que contribuam com a redução das assimetrias sociais entre os Estados Partes e com a promoção do desenvolvimento humano integral (ISM, 2012b, p. 76).

Para Martins e Silva (2011, p. 69) a criação do ISM e da CCMASM, representam inovações institucionais, com o trabalho de harmonizar as políticas sociais, estes são “sinais do fortalecimento da agenda social” no Bloco, a partir de um enfoque mais integral. Para os autores, esse movimento se trata de colocar o “desenvolvimento social como eixo transversal e articulador do processo de integração e, ao mesmo tempo, de superar tanto as abordagens meramente assistencialistas, quanto a falsa dicotomia entre as políticas econômicas e sociais” (Martins; Silva, 2011, p. 71).

Em 2011, por meio da decisão do CMC nº 12/11, foi aprovado o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), que delineou as prioridades e estratégias do ISM para os anos subsequentes, orientando suas atividades para a promoção do desenvolvimento social na região. De acordo com Nogueira (2020, p. 23), O PEAS nasceu com o objetivo de guiar as políticas sociais entre os Estados Partes, dessa forma, o “documento e seus eixos prioritários seriam o resumo das demandas históricas dos povos do Mercosul e, por isso, é considerado o documento que consolidaria a dimensão social do Bloco”. Os eixos fundamentais do plano são apresentados no quadro 4:

Quadro 4 - Eixos do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS)

Eixo	Tema
I	Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais
II	Garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero
III	Universalizar a Saúde Pública
IV	Universalizar a educação e erradicar o analfabetismo
V	Valorizar e promover a diversidade cultural
VI	Garantir a inclusão produtiva
VII	Assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos previdenciários
VIII	Promover a Sustentabilidade Ambiental
IX	Assegurar o Diálogo Social
X	Estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais

Fonte: Elaboração própria com informações de ISM, 2012b.

O Plano é uma importante ferramenta orientativa que abrange diversas áreas como a saúde, educação, assistência social e direitos humanos, distribuídos em dez eixos fundamentais, vinte e seis diretrizes estratégicas e cento e cinco objetivos prioritários, envolvendo todos os Ministérios e Secretarias relacionados às políticas sociais no Mercosul.

O PEAS teve sua origem na Cúpula Social do Mercosul realizada em Córdoba, Argentina, em 2006, onde a proposta de elaboração foi discutida e então levada aos presidentes dos Estados Partes, que solicitaram a criação de um plano social para o Bloco, com apoio da RMADS e do Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo (Brasil, 2010). Posteriormente, a CCMASM deu início à elaboração da proposta, que foi submetida ao CMC em 2010 e orientada pela Decisão 67/10 a incorporar “contribuições adicionais remetidas por distintas reuniões de Ministros e reuniões especializadas responsáveis pelos temas sociais”, e assim, o documento teve sua aprovação final em 2011 (Mercosul/CMC/Dec, 2011, p. 1).

Em meio a construção do PEAS, é interessante observar a presença da SAN na agenda do Mercosul Social. Como destaque, o eixo 1 apresenta a diretriz 1 sobre “garantir a segurança alimentar e nutricional”, apresentada no quadro 5:

Quadro 5 - Eixo I. Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais

Diretriz 1	Objetivos prioritários
Garantir a segurança alimentar e nutricional.	- Reconhecer e garantir os direitos à alimentação adequada e saudável.
	- Assegurar o acesso à alimentação adequada para as populações vulneráveis.
	- Promover o intercâmbio de iniciativas, experiências bem-sucedidas e projetos na área de alimentação saudável.
	- Promover a alimentação materna e combater a desnutrição infantil.
	- Fortalecer a agricultura familiar como fornecedora de alimentos e abastecer os mercados locais.
Diretriz 2	Objetivos prioritários
Promover políticas distributivas observando a perspectiva de gênero, idade, raça e etnia.	- Garantir o acesso aos serviços de assistência social para famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social.
	- Desenvolver programas de transferência de renda para famílias em situação de pobreza.
	- Garantir a responsabilidade equitativa dos membros do lar, envolvendo os homens nas tarefas de cuidado familiar estabelecidas nos programas de transferência de renda.
	- Fortalecer os territórios sociais por meio da articulação entre as redes de proteção e promoção social.
	- Promover o intercâmbio de iniciativas e experiências bem-sucedidas.

Fonte: Elaboração própria com informações de ISM, 2012b.

Apesar de não mencionar em seu texto original, é possível visualizar que a proposta do PEAS estava alinhada com oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) apresentados à comunidade internacional pela ONU em 2000 para alcance das metas até 2015. O primeiro ODM, por exemplo, era “1 - Acabar com a fome e a miséria”, bem como o eixo 1 do PEAS. Em 2015, com os ainda necessários avanços, os ODM foram substituídos pela Agenda 2030, com os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), com a divisão do tema em dois Objetivos: 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; 2 - Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.

Com base nisso, em 2018 a CCMASM promoveu a Declaração de Assunção, cujo título “Redução da pobreza e desenvolvimento sustentável: não deixar ninguém para trás - agenda 2030”, “acordou apoiar e contribuir com propostas e iniciativas para a execução do PEAS em consonância com os ODS, a fim de avançar na consolidação de um Mercosul mais inclusivo para todos e todas” (Mercosul, 2018).

Outro destaque do PEAS consiste na diretriz 26 do eixo 10, que visa “Fortalecer o ISM como órgão de apoio técnico à execução do PEAS”. Dentre os objetivos prioritários, o documento aponta que cabe ao ISM os instrumentos adequados à implementação, monitoramento e avaliação dos projetos sociais; promover acordos e convênios com instituições de pesquisa dos Estados Partes; e promover parcerias para a implementação dos projetos sociais previstos (ISM, 2012b). Neste sentido, ao mesmo tempo que o PEAS prioriza temas ao ISM, o mesmo também é responsável pelo acompanhamento das ações sociais vinculadas ao Plano.

O PEAS passou por avaliação com levantamento de dados entre 2011 e 2015, em ação coordenada pelo ISM, com o objetivo de medir os impactos e alcances do Plano no período. A partir de um formulário, fizeram o levantamento entre os órgãos do Mercosul. Com a lista de espaços institucionais, os resultados foram agrupados por temas e não de acordo com os eixos do Plano. Chamou a atenção que no escopo da RMS, apenas a comissão intergovernamental de determinantes sociais e promoção da saúde participou da listagem de ações, contribuindo somente com o eixo 3 ‘Universalizar a Saúde Pública’, sem a participação de outras comissões como a CISAN, por exemplo. Apesar das diversas ações mapeadas pelo documento, não foi possível visualizar resultados concretos para o eixo 1, diretriz 1 (SAN), fato que reflete a dificuldade de encontrar o tema nos demais espaços da RMADS para além dos documentos.

Em 2017, via decisão nº 15/17 do CMC, foi aprovado o Plano de Ação da RMADS para o período de 2017-2018 (vigente até 2019), como parte do plano de trabalho bianual que as instâncias do bloco devem apresentar. De acordo com o documento, a RMADS “tem a função de gerar medidas tendentes à coordenação de políticas e o desenvolvimento de ações conjuntas voltadas para o desenvolvimento social dos Estados Partes” (Mercosul/CMC/Dec., 2017, p. 1). Sobre o ISM, o Plano considera que o Instituto atua como “instância técnica permanente de pesquisa no campo das políticas sociais”, sendo uma das principais ferramentas para “para a consolidação da dimensão social como eixo central no processo de integração” (Mercosul/CMC/Dec., 2017, p. 1).

O plano apresentou 4 eixos temáticos: (1) Pobreza, pobreza extrema e brechas de desigualdade; (2) Segurança alimentar e nutricional; (3) Proteção integral a crianças na primeira infância; (4) Inclusão produtiva e laboral a partir da Economia Social e Solidária. É interessante avaliar que além do eixo dedicado à SAN, com a possibilidade de estudos e publicações para embasar as discussões na RMADS, ainda há sugestão de órgão para

trabalho conjunto, o que é importante tendo em vista que o tema é bastante complexo e multifatorial.

Além da REAF e da RMS, abordadas no tópico anterior, também são citadas a Reunião de Ministros de Educação (RME), Reunião de Ministros de Cultura (RMC), Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher (RMAAM) e a Reunião de Ministros de Trabalho (RMT). Dentre os eixos prioritários, destaca-se o nº 2, com os objetivos e ações descritos no quadro 6:

Quadro 6 - Eixo temático 2: Segurança alimentar e nutricional

Objetivo	Ações	Produto esperado	Órgãos para possíveis tarefas conjuntas
2.1 - Contribuir para garantir o direito e o acesso a uma alimentação nutritiva, adequada, saudável e oportuna a todas as populações, especialmente àquelas em situação de vulnerabilidade.	Fazer um levantamento dos estudos disponíveis sobre boas práticas em matéria de políticas alimentares em nível Mercosul. Lições aprendidas e questões pendentes.	Estudo. Publicação.	RME RMS REAF
	Elaborar um estudo sobre políticas públicas de acesso à água segura no Mercosul, notadamente em zonas de vulnerabilidade social.	Estudo. Publicação.	RME RMS REAF
2.2 - Fomentar a difusão de alimentos tradicionais comuns aos povos do Mercosul e sua valorização.	Realizar estudos, publicações, campanhas gráficas e audiovisuais com relação a alimentos tradicionais comuns do Mercosul.	Levantamento. Publicações. Campanhas gráficas e spots publicitários.	RMC RME RMS REAF
2.3 - Promover o aleitamento materno e contribuir para a redução da desnutrição infantil.	Levar adiante um estudo comparativo sobre aleitamento materno, tendo em conta as políticas públicas desenvolvidas nos Estados Partes para garantir seu exercício nas áreas de trabalho.	Estudo. Publicação.	RMAAM RME RMS RMT
	Desenvolver uma campanha gráfica e audiovisual sobre a importância da temática.	Campanha gráfica em vários idiomas. Spots publicitários e curtas audiovisuais.	RMAAM RME RMS

Fonte: Elaboração própria com informações de Mercosul/CMC/Dec., 2017.

Apesar da centralidade da SAN no Plano de Trabalho da RMADS entre 2017-2019, no Plano seguinte para 2020-2021, o tema foi retirado. Para este ciclo os

temas aprovados foram: (1) Fortalecimento dos Sistemas Nacionais de Proteção e Desenvolvimento Social; (2) Promoção da Inclusão de Jovens; (3) Fomento ao Desenvolvimento Integral de Crianças na Primeira Infância; e (4) Inovação e Sistema de Informação Social.

A ausência da SAN também é notada em outro documento importante da área social. A decisão nº 64/10 do CMC, estabeleceu a criação progressiva de um Estatuto da Cidadania do Mercosul (ECM), reunindo direitos e benefícios dos nacionais, cidadãos e residentes dos Estados Partes, visando “um enfoque multidimensional da integração, que contempla ações e medidas em matéria política, econômica, comercial, social, educativa, cultural, de cooperação judicial e em temas de segurança” (Mercosul/CMC/Dec., 2010, p. 1). Na decisão, o CMC considera:

Art. 2º - O Estatuto da Cidadania do MERCOSUL estará integrado por um conjunto de direitos fundamentais e benefícios para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e se conformará com base, entre outros, nos seguintes objetivos oportunamente elencados nos Tratados Fundamentais do MERCOSUL e na normativa derivada:

- Implementação de uma política de **livre circulação de pessoas na região**
- Igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL
- **Igualdade de condições para acesso** ao trabalho, saúde e educação (Mercosul/CMC/Dec., 2010, p. 2 - grifo nosso).

Depois de 10 anos de trabalho nos diferentes foros do bloco, em março de 2021, em meio às comemorações dos 30 anos do Mercosul, foi anunciado o ECM. O documento buscou ser um instrumento dinâmico e com possibilidade de atualização, a partir de dez eixos temáticos: (1) Circulação de pessoas; (2) Integração Fronteiriça; (3) Cooperação judicial e consular; (4) Trabalho e emprego; (5) Seguridade social; (6) Educação; (7) Transporte; (8) Comunicações, (9) Defesa do Consumidor; (10) Direitos políticos e acesso do cidadão aos órgãos do Mercosul (Mercosul, 2022).

O Plano de Ação para o desenvolvimento do ECM, contou com a participação de diferentes instâncias, mas em especial com o suporte técnico do ISM e do IPPDH no âmbito da dimensão social da cidadania e dos direitos humanos, além da sincronia com os elementos presentes no PEAS. No entanto, em um documento que busca o avanço para uma cidadania regional, em nenhuma parte do documento há citação ao DHAA ou a SAN, o que não está em consonância com a própria construção do tema no bloco, que é o primeiro eixo do PEAS e de outros documentos internacionais norteadores, como os ODM e ODS.

A ausência da garantia ao DHAA e a promoção da SAN no ECM, pode demonstrar as flutuações temáticas na agenda do Mercosul, a depender do contexto político e dos atores-chave envolvidos no processo. Durante a onda progressista, os temas sociais ocuparam maior espaço. O combate à fome, por exemplo, foi uma das principais pautas dos governos petistas e, conseqüentemente, estava permeado pelos representantes do governo nos demais foros do Mercosul, justificando a presença da SAN em diversas normativas do bloco. No entanto, a discussão foi fortemente esvaziada, sobretudo, entre 2016 e 2022, quando o Brasil, um grande impulsionador das discussões sociais no bloco, teve dois presidentes de direita (Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022)), assim como a Argentina com o Mauricio Macri (2015-2019), Mario Abdo Benítez no Paraguai (2018-2023) e Lacalle Pou no Uruguai (2020-2024).

Em um novo cenário político, em dezembro de 2023, por ocasião da LXIII Reunião do CMC, foi realizada a “Declaração sobre o Estatuto da Cidadania do Mercosul”, com uma proposta de ampliação progressiva do ECM, onde solicitam a produção de novo plano de ação no qual a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) deverá considerar elementos do artigo 3º da Decisão do CMC nº 64/10. Também caberá a CRPM solicitar as demais “contribuições dos órgãos e foros relevantes da estrutura institucional do MERCOSUL e proporá ao GMC modalidades para obter aportes da sociedade civil” (Mercosul/CMC/Dec, 2023, p. 1), fato que pode incluir o DHAA e a SAN no novo plano de ação.

Para além do ECM, buscou-se também nos documentos e publicações produzidas e disponibilizadas pelo ISM, se a temática da SAN estava presente na pauta dos trabalhos e novamente o tema não foi localizado. Tal fato se apresenta como contraditório, dado que a SAN está presente no PEAS, principal norteador das ações do instituto, além da presença na RMADS, principal foro, o que demonstra uma lacuna que poderia ser melhor aproveitada como ponto focal de estudos e embasamento teórico sobre SAN às demais instâncias sociais. O quadro 7 demonstra os principais temas trabalhados pelos Institutos desde a sua criação, com foco principalmente nos fluxos migratórios e de fronteiras, mas infelizmente, ainda sem a produção de materiais específicos sobre DHAA e SAN.

Quadro 7 - Ausência do tema sobre o DHAA e a SAN nos documentos produzidos pelo ISM

Ano	Título	Tema principal
2014	Projetos e Programas Sociais do Mercosul	Políticas e programas sociais selecionadas dos Estados Partes
2012	A dimensão social do Mercosul - Marco Conceitual	Institucional, políticas públicas e desenvolvimento social
2016	Democracia e políticas públicas: Campo de investigação no ciclo de políticas sociais	Criação e desenvolvimento de políticas públicas e a política envolvida.
2018	Políticas Sociais no Mercosul	Realidade social em zonas de fronteiras.
2018	Cidadania Social no Mercosul	Realidade social em zonas de fronteiras.
2018	Integração Social de Fronteira no Mercosul	Realidade social em zonas de fronteiras.
2017	Bem-estar e Proteção Social na América Latina	Abordagens conceituais e metodológicas para proteção social.
2017	Avaliação dos avanços na implementação do PEAS	Não está disponível para download
-	Situação trabalhista nos países do Mercosul - Informe n. 7	Não está disponível para download
2019	ODS Mercosul - Avanços das agendas a nível regional	Indicadores ODS
2018	Servicios Públicos de Empleo – Mercosul	Políticas públicas e emprego
2019	Avaliação do Plana RMADS 2017/2019	Não está disponível para download
2019	O futuro do trabalho no Mercosul - Capítulo Uruguai	Trabalho
2019	Trabalhadores Migrantes no Mercosul	Trabalho e migração
2019	Mercocidades: Uma rede estratégica para Assunção e outros municípios do Paraguai	Políticas de colaboração entre Estados membros
2020	Ferramenta de análise para a implantação de políticas de adolescência e juventude	Políticas públicas e juventude
-	Características socioeconômicas das juventudes nas cidades fronteiriças do Mercosul	Não está disponível para download
2021	Experiências de valorização da cooperação Sul-Sul no Mercosul: Os casos do Paraguai e Uruguai	Políticas de cooperação entre Estados membros
2021	Impacto de Covid-19 nas fronteiras do Mercosul e prospecção de cenários em matéria de meios de vida para as juventudes	Covid-19, zonas de fronteira e juventude
2021	Cooperação Transfronteiriça em Saúde no Mercosul: Desafios, experiências e proposta de protocolo	Zonas de fronteira e cooperação em saúde
2022	Agenda Binacional de Juventudes Rivera (Uruguai) e Santana do Livramento (Brasil)	Zonas de fronteira e juventude
2022	Como é crescer na fronteira? Juventudes de Rivera (Uruguai) e Santana do Livramento (Brasil)	Zonas de fronteira e juventude
2022	Agenda Binacional de Juventudes Concordia (Argentina) e Salto (Uruguai)	Zonas de fronteira e juventude
2022	Como é crescer na fronteira? Juventudes de Concordia (Argentina) e Salto (Uruguai)	Zonas de fronteira e juventude
2023	Agenda Binacional de Juventudes Encarnación (Paraguay) e Posadas (Argentina)	Zonas de fronteira e juventude

Fonte: Elaboração própria com dados de ISM (2024).

Apesar da ausência nas publicações, em 2024, o tema da SAN foi adicionado à página inicial do ISM, junto à seção de projetos de cooperação para coesão social da região. O item foi descrito como: “En elaboración con el apoyo del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), tiene la intención de discutir cadenas de valor del ámbito alimentar, y promover oficinas de capacitación”. O item direciona para projetos em execução do Instituto, mas sem maiores informações sobre o desenvolvimento atual dos mesmos (ISM, 2024, n.p.). De toda forma, demonstra a presença do tema no escopo do ISM, o que não foi observado em visitas anteriores ao mesmo website.

Imagem 1 - Página Inicial do website ISM



Fonte: ISM. Disponível em: www.ismercosur.org/es/inicio/. Acesso em 20 jul. 2024.

Ainda como medida mais recente, no Programa de Trabalho da RMADS para 2023-2024 o tema da SAN retorna entre os objetivos. Aprovado na XLI RMADS, realizada em Buenos Aires, o próprio Programa passou por mudanças e incluiu maior diversidade de temas, para além de quatro prioridades como nos anos anteriores. Entre os objetivos específicos, destaca-se o sétimo item: “temas sociais (incluindo temas jurídicos, educacionais, trabalhistas, científicos e tecnológicos, culturais, de saúde, segurança pública e de direitos humanos) / Coordenação de políticas públicas nacionais”, cujo objetivo específico é apresentado no quadro abaixo (RMADS, 2023, p. 6 - tradução nossa).

Quadro 8 - A SAN no Programa de Trabalho do RMADS (2023-2024)

Objetivo específico	Tarefa ou atividade	Tipo	Origem	Prioridade	Conclusão estimada
Promover o intercâmbio de experiências e boas práticas entre os Estados Partes, em políticas de segurança alimentar e nutricional , no contexto do fortalecimento dos Sistemas Nacionais e Regionais (Mercosul) de Proteção e Desenvolvimento Social.	Implementação: Projetar e implementar atividades virtuais e/ou presenciais com o apoio do ISM.	Específica	RMADS	Normal	dez./2023

Fonte: Elaboração própria com informações de RMADS, 2023.

Vale destacar que neste ano, por conta da reorganização dos ministérios no início do mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Brasil voltou a participar da RMADS com o Ministro do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). No governo anterior, as ações do MDS foram transferidas ao Ministério da Cidadania, este que também incorporou o Ministério do Esporte e da Cultura. Logo, entre 2019 e 2022, o representante do Brasil na reunião era o Ministro da Cidadania, o que não é a única influência, mas é um dos demonstrativos de como as mudanças internas dos Estados Partes têm potencial para direcionar ou influenciar nas temáticas que aparecem e que serão consideradas como prioritárias ou não, configurando cenários favoráveis ou não aos temas sociais e a presença da SAN nas normativas do bloco.

5.1 AS CÚPULAS SOCIAIS DO MERCOSUL E O TEMA DA SAN

Além dos itens discutidos sobre a agenda de políticas sociais do Mercosul, a participação social também foi crescente e impulsionou diversas pautas. No item anterior o destaque ocorreu com a participação de múltiplos atores, principalmente, por conta da configuração da REAF, mas, ressalta-se aqui a importância das Cúpulas Sociais na formação da agenda do Mercosul.

Os primeiros passos ocorreram em 2003, com a crescente formalização de espaços de representação e participação social, como o “Programa Somos Mercosul”, criado em 2005 na PPT do Uruguai, com o presidente Tabaré Vázquez e aprovado pelos demais Estados Partes. A proposta era abrir um espaço de diálogo entre governo e

sociedade civil para promover maior participação nos processos decisórios do Mercosul (Silva e Martins, 2016).

Imagem 2 - X Cúpula Social do Mercosul



Fonte: Foz do Iguaçu, 16-12-2010. Foto: José Gomercindo / AENoticias¹⁷.

Três anos depois, em julho de 2006, foi celebrado o “I Encontro por um Mercosul Produtivo e Social” em Córdoba, e no mesmo ano, o encontro evoluiu para “Cúpula Social do Mercosul” (CSM), onde organizações e movimentos sociais dos Estados Partes se reuniram para discutir diversos temas de interesse, com a sua realização semestralmente no país responsável pela PPT, em paralelo à Cúpula dos Presidentes. Para apoiar e organizar as CSM, foi anunciada na CSM, em 2010, a criação de uma Unidade de Apoio à Participação Social do Mercosul (UPS), por meio da decisão nº 65/10 do CMC (Vazquez, 2016, p. 08). Realizada em Foz do Iguaçu, a X CSM foi a primeira a receber a participação dos presidentes dos Estados Partes, presentes na Imagem 2, Lula da Silva (Brasil), José Mujica (Uruguai) e Fernando Lugo (Paraguai) (Silva; Martins, 2016).

Além desses espaços a nível regional, em outubro de 2008 foi instituído no Brasil, pelo então Presidente Lula, o programa Mercosul Social e Participativo, por meio do Decreto nº 6.594, que tinha com o objetivo de “promover a interlocução entre o Governo Federal e as organizações da sociedade civil sobre as políticas públicas para o Mercosul” (Brasil, 2008), uma estratégia que visou ampliar a participação da sociedade brasileira

¹⁷ Disponível em: <https://arquivo2003.aen.pr.gov.br/Noticia/Lula-e-Pessuti-participam-do-encerramento-da-Cupula-Social-do-Mercosul-em-Foz-do-Iguaçu>. Acesso em: 30 jul. 2024.

nas discussões do bloco, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República e pelo Ministério das Relações Exteriores (Silva; Martins, 2016).

Argentina e Uruguai também instituem espaços de participação social. No caso argentino, em 2003 foi criado o Conselho Consultivo da Sociedade Civil sob responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores. No Uruguai, desde 2005 há espaços de diálogo social entre governo e sociedade civil sobre a inserção regional, que culminou em 2014 no Mecanismo de Diálogo e Consulta (Silva; Martins, 2016).

Para Silva e Martins (2016, p. 16), após a “institucionalização da Cúpula Social, a criação da Unidade de Apoio à Participação Social (UPS) e a aprovação do Estatuto da Cidadania, procurou-se estimular a participação social e aproximar o Mercosul do cidadão comum” a partir da criação e o fortalecimento desses canais de representação política e participação social regional. Além disso, para os autores as CSM “são espaços de debate político sobre os rumos da integração e da discussão e formulação de propostas de políticas públicas, dos quais participam representantes dos movimentos sociais e dos governos dos Estados Partes” (Silva; Martins, 2016, p. 25). Ainda sobre esses aspectos, os autores destacam que:

As Cúpulas Sociais são fruto de uma ação conjunta em que participam – e cooperam – governos, organizações da sociedade civil e organismos oficiais do Mercosul. Este formato, que poderia parecer natural, é na realidade o resultado de uma lenta mudança de cultura política que vem ocorrendo na região. Da parte dos Estados Partes, ele pressupõe maior permeabilidade dos órgãos públicos – nacionais e regionais – com relação à participação social nos processos decisórios. Da parte dos movimentos sociais, ele requer predisposição para agir nos espaços institucionais que se abrem no MERCOSUL (Silva; Martins, 2016, p. 25).

Na CSM, as discussões são divididas em grupos de trabalho ou mesas de discussões temáticas, que variam em cada edição de acordo com a programação proposta pelos organizadores, com a continuidade ou não do tema na CSM seguinte, o que promove um número maior de temas ao longo dos anos, mas ao mesmo tempo, dificulta a linearidade do debate. Para entender a dinâmica da CSM, a UPS publicou um levantamento que foi organizado por Silva e Martins com dados das edições realizadas até 2014 e publicado em 2016, sendo a principal referência utilizada. No site da Secretaria do Mercosul, não há um setor específico para consultar os documentos oficiais sobre as CSM, apesar das duas CSM realizadas em 2023 reunirem arquivos junto à reunião do CMC. No quadro 9, reúne-se a lista das CSM realizadas e a presença de grupos de trabalho vinculados à SAN, bem como a temática aparece em documentos resultantes da Cúpula.

Quadro 9 - Presença do tema da SAN dos documentos oficiais produzidos nas Cúpulas Sociais do Mercosul

Cidade (ano)	Grupo de Trabalho / Mesas Temáticas	Documento
Córdoba (2006)	-	Declaração da mesa de trabalho: "Recursos Naturais"
		<i>Deve-se garantir que as políticas públicas dirigidas à proteção dos recursos naturais contemplem os princípios de: desenvolvimento sustentável, soberania alimentar, e respeito aos direitos humanos básicos de acesso universal aos recursos naturais.</i>
Brasília (2006)	Agricultura familiar, reforma agrária, cooperativas, desenvolvimento local, economia solidária e segurança alimentar	Declaração de Brasília
		<i>A reforma agrária, o combate à violência no campo, o fortalecimento da agricultura familiar, da economia solidária, da segurança alimentar e do cooperativismo são ações indispensáveis para alcançar um modelo de desenvolvimento sustentável.</i>
		Contribuições do grupo de trabalho
		<i>"A segurança e soberania alimentar e nutricional, a agricultura familiar, a reforma agrária, a economia solidária e o cooperativismo são pilares de uma estratégia única de articulação dos governos com a sociedade civil, para a formulação e o fortalecimento de políticas públicas, de segmentos produtivos e de atores sociais chaves para alcançar a cidadania, trabalho digno, crescimento com justiça social e redistribuição de riqueza, terra e renda no Mercosul."</i>
Assunção (2007)	-	
Montevideu (2007)	Soberania e segurança alimentar	Declaração "O Mercosul também é construído pelas pessoas" – Programa MERCOSUL Social e Solidário (PMSS)
		<i>A soberania e a segurança alimentar são uma responsabilidade do Estado e uma construção coletiva, que garantam uma distribuição equitativa da riqueza." / "Para os/as camponeses/as e indígenas a terra é tudo: acesso aos alimentos, à água, à moradia, ao trabalho e a fonte de sua cultura e identidade." / "É urgente garantir a segurança alimentar; é um direito humano fundamental poder acessar uma alimentação em quantidade e qualidade necessárias para a vida. A soberania alimentar no Mercosul deve se traduzir no direito à alimentação e à produção (...)</i>
Buenos Aires e São Miguel de Tucumán (2008)	Soberania alimentar	Declaração da Comissão: "Povos Originários"
		<i>Desenhar e desenvolver programas de: compilação, formalização, difusão e promoção e proteção de saberes ancestrais, saúde tradicional, soberania alimentar, habitação adequada respeitando a cosmovisão e recursos regionais, cuidados arqueológicos e economias locais ancestrais.</i>
		Declaração da Comissão: "Soberania Alimentar"
		<i>Definimos a soberania alimentar como a via para erradicar a fome e a má nutrição e garantir a segurança alimentar duradoura sustentável para todos os povos. Entendemos por soberania alimentar o direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e mediana produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pesqueiros, e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e de gestão dos espaços rurais. A soberania alimentar favorece a soberania econômica, política e cultural dos povos. / Plano de trabalho: Organizar encontros no Ministério das Relações Exteriores sobre Soberania Alimentar com a participação de especialistas, convite a funcionários do Ministério vinculados ao tema e à área de comercialização assim como a funcionários de agricultura e/ou outras áreas.</i>
Salvador (2008)	Soberania e segurança alimentar no Mercosul	Declaração Final da VI CSM

		<i>É urgente investir em políticas públicas que garantam a soberania e segurança alimentar e o direito à alimentação no Mercosul. / Demandamos a constituição de um espaço de diálogo de alto nível que elabore a estratégia de soberania e segurança alimentar do Mercosul, composto pelos governos e pela sociedade civil, e que incorpore as contribuições da REAF, tendo como principais elementos: o fomento da produção agrícola familiar, camponesa e indígena de alimentos saudáveis; a garantia do abastecimento dos mercados local e regional de alimentos, dentro de uma perspectiva que inclua políticas públicas voltadas para a produção, armazenamento, distribuição e comercialização de alimentos; o direito das populações, principalmente as mais vulneráveis, de acesso a alimentos que possuam boa qualidade nutricional; a construção de mecanismos de monitoramento, avaliação e prestação de contas conjuntas dos processos de implementação das políticas públicas de soberania e segurança alimentar.</i>
Assunção (2009)	Agricultura familiar e soberania alimentar	Relatório da Oficina “Economia Social e Solidária” - Agricultura Familiar, Cooperativismo e Segurança Alimentar” <i>O conceito de Soberania alimentar supera o de Segurança alimentar, por isso se recomenda seja o termo a utilizar nos países membros plenos e associados do Mercosul. / Garantir o acesso à alimentação saudável baseada nas pautas de segurança alimentar e nutricional para todos os setores.</i>
Montevideu (2009)	-	Declaração Final da VIII CSM: <i>Consideramos que alimentação adequada, moradia digna, educação, trabalho, acesso à água potável e serviços sanitários integrais, entre outros direitos sociais, econômicos e culturais, contribuem para o cuidado da saúde.</i> Oficina sobre Agricultura Familiar <i>aos participantes sugerimos: Conformar um grupo de trabalho nacional e regional, que promova a articulação de experiências de múltiplas organizações que desenvolvem atividades sobre agricultura familiar, comércio justo, economia social, consumo responsável, defesa dos recursos naturais e mudança climática, com o objetivo de gerar políticas de soberania alimentar da região que garantam o comer saudável, seguro e soberano</i>
Chaco Arg (2010)	Saúde, mudanças climáticas, terra, moradia e habitat e soberania alimentar	Declaração da Comissão de Discapacidade; Soberania alimentar <i>Gerar e implementar políticas de prevenção destinadas a aquelas famílias em situação de pobreza a fim de erradicar a deficiência adquirida por desnutrição e falta de alimentação básica, sobretudo em crianças.</i>
Foz do Iguaçu (2010)	Diálogo Pela Segurança Alimentar e Nutricional no Mercosul	-
Assunção (2011)	Soberania Alimentar	Declaração da Comissão: “Saúde e Integração Regional” <i>Que a segurança e soberania alimentar deve ser ponderada como fator chave para a saúde e o desenvolvimento social. / A implementação de políticas públicas de segurança alimentar no Mercosul, que garantam o acesso e qualidade na alimentação dos habitantes.</i>
Montevideu (2011)	-	-
Mendoza (2012)	Soberania Alimentar	Declaração da Comissão: “Soberania Alimentar” <i>Somos conscientes de que essas propostas implicam desconstruir um modelo fortemente enraizado simbólica, cultural, política e economicamente em cada um de nossos países. No entanto, os novos desafios sociais e ambientais nos obrigam a pensar em sua transição, a curto e longo prazo, para outros modelos sustentáveis e mais justos. Por isso, nos comprometemos a buscar espaços de diálogo e formas de articulação entre todos os atores que desejam ser protagonistas dessa mudança rumo a uma soberania alimentar com justiça social e ambiental.</i>
Brasília (2012)	Soberania e segurança alimentar e nutricional	Declaração Final da XIV CSM

		<p><i>Defendemos a soberania alimentar e nutricional, cujos princípios articulam políticas de autonomia produtiva baseadas nas necessidades nacionais e regionais dos povos, e não subordinadas às demandas do mercado mundial, comandado pelas grandes corporações transnacionais. Resulta urgente implementar nos diversos países reformas agrárias estruturadas na soberania alimentar e territorial dos povos indígenas, comunidades tradicionais, camponeses e da agricultura familiar.</i></p> <p>Cúpula de Brasília 2012 – 20 propostas (Oficinas)</p> <p><i>Que a soberania e segurança alimentar e nutricional sejam parte das políticas de regulação de cada Estado, tendo como base um plano regional que, entre outros pontos, fortaleça o Mercosul.</i></p>
Montevideu (2013)	-	-
Caracas (2014)	Economia social e soberania alimentar	<p>Declaração da Mesa nº 3: “Economia Social e Soberania Alimentar”</p> <p><i>Conformação de um fundo de acesso direto em nível internacional oportuno: um fundo para impulsionar a autogestão, que permita a produção em geral e o acesso à aquisição de alimentos e outros bens, e sua distribuição para outros países por meio dos movimentos sociais.</i></p>
Paraná Arg (2014)	Desenvolvimento sustentável e segurança alimentar	<p>Declaração Final da XVII CSM</p> <p><i>A transcendência que adquire a soberania tecnológica, alimentar e energética como eixos estratégicos dos processos de integração. / Ampliar as redes de articulação, comunicação e intercâmbio regional em torno da agenda de construção da soberania alimentar, para melhorar o conhecimento sobre políticas públicas inovadoras, iniciativas populares e a integração produtiva dos povos.</i></p>
Brasília (2015)	-	<p>Declaração Final da XVIII CSM</p> <p><i>O massacre de Curuguaty se converteu em um dos casos mais graves de violação de direitos humanos e criminalização das lutas sociais da América Latina, em cujo contexto se encontra a demanda de acesso à terra e à alimentação adequada. / Conclamamos os Estados a garantir a reforma agrária popular e integral e a demarcação e homologação de terras indígenas e de populações tradicionais como forma de reparar as grandes dívidas sociais da América do Sul e recolocar o desenvolvimento regional sobre outros patamares, como a agroecologia e a soberania alimentar</i></p>
Assunção (2015)	Soberania e segurança alimentar	<p>Declaração Final da XIX CSM</p> <p><i>Propomos um modelo produtivo e de comercialização na agroecologia que permita a implementação da soberania e segurança alimentar, sendo necessário o controle e a redução dos monocultivos, das sementes transgênicas e da desflorestação para posterior plantio das mesmas, devido às consequências ambientais e à saúde humana que esses fatores acarretam.</i></p>
Montevideu (2016)	-	-
on-line Arg (2023)	Desenvolvimento sustentável e segurança alimentar	-
Rio de Janeiro (2023)	Enfrentamento à fome e a pobreza	<p>Declaração Final</p> <p><i>Precisamos avançar no Mercosul que caminhe rumo à consolidação da integração regional com aprofundamento democrático e compromisso com o enfrentamento às financeirização da natureza e das mudanças climáticas, o combate à fome, o fortalecimento da agricultura familiar e a garantia da soberania alimentar, o pleno direito à saúde e moradia, a superação das desigualdades raciais, étnicas e econômicas e de gênero e que afetam a população LGBTQPIAN+, a reparação dos crimes do colonialismo racista e a demarcação das terras indígenas e quilombolas.</i></p>

Fonte: Elaboração própria com dados de Silva e Martins (2016); CSM (2023); Brasil (2010); Brasil (2014)

Nota-se que em 2016, ano de instabilidade política no Brasil, houve a realização de apenas uma CSM e em 2017, durante a PPT da Argentina, Mauricio Macri¹⁸ suspendeu a realização CSM “por uma questão de segurança”, o que na verdade, representava o viés vigente entre os presidentes da Argentina e do Brasil (Michel Temer e posteriormente Jair Bolsonaro), por exemplo, que adotavam medidas conservadoras e neoliberais que, para além de não priorizar a participação social, ainda reduziram diversos direitos sociais.

Esse movimento resultou em sete anos sem a realização da CSM, período paralelo aos governos de direita e à crise sanitária com a Covid-19. Em 2023, um novo cenário político favorável quebrou o hiato com a realização de duas CSM, a primeira de maneira virtual em junho, organizada pela PPT Argentina, ao final do mandato do presidente Alberto Fernández. A segunda foi realizada em dezembro de 2023, no Rio de Janeiro, já sob a presidência de Lula da Silva no Brasil, ator importante para a manutenção da agenda social do bloco, retomando a proposta da CSM quando estava em seu primeiro mandato, em 2006 (Gomide Júnior, 2024).

Apesar do período sem realizações, como visualizado na tabela 4, a CSM tem se consolidado como um espaço crucial para a discussão de temas relevantes ao bloco, neste caso, com particular destaque para a SAN. Das 22 edições realizadas, apenas em quatro ocasiões não foi possível identificar a presença do tema da SAN nos documentos produzidos ou comissões específicas, o que demonstra a importância crescente do tema nas agendas das cúpulas. Nas últimas edições, a SAN também foi incluída na declaração final, refletindo um alcance mais amplo e significativo. É fundamental que esse espaço de diálogo não seja afetado por futuras mudanças de governo entre os países do bloco, para que continue a promover discussões relevantes e amplie a participação social na pauta do Mercosul, fortalecendo o compromisso com a segurança alimentar e nutricional, com o desenvolvimento social e a integração regional.

¹⁸ Mauricio Macri suspende la Cumbre Social del Mercosur que reúne a organizaciones sociales. El Ciudadano en 19/07/2017. Disponível em: www.elciudadano.com/latinoamerica/mercosur-mauricio-macri-suspende-la-cumbre-social-del-mercosur-que-reune-a-organizaciones-sociales-2/07/19/. Acesso em: 04 jul. 2024.

6. O MERCOSUL E A FORMAÇÃO DE UMA AGENDA REGIONAL DE SAN

Como apresentado nos capítulos anteriores, apesar de sua origem comercial, o Mercosul ao longo dos anos de 1990 incorporou outros temas estratégicos em sua agenda, como a educação, saúde, migração, desenvolvimento social, direitos humanos, entre outros. A ascensão desses temas na agenda política, avançou até a criação de Comissões e Institutos próprios para dedicação e ampliação das discussões, como ocorreu nos casos do Instituto Social Mercosul e do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos. De fato, ambos os Institutos desempenham um papel significativo no Mercosul ao participarem das Reuniões de Ministros, como a RMADS e a RAADH, além das reuniões do CMC, onde apresentam suas atividades semestrais. Essa prestação de contas demonstra não apenas a transparência, mas também o alcance hierárquico e institucional.

Além disso, com a criação destes dois importantes espaços, os temas sociais e de direitos humanos se fortalecem na agenda do Mercosul, ampliando a atuação conjunta nas imensas carências sociais da região. Contudo, pode-se relacionar a maior atenção ao tema social na agenda política do Mercosul à conjuntura política do período. Santos (2018, p. 13) afirma que a “onda” de governos progressistas no início do século XXI “surgiu como reação aos efeitos socialmente deletérios da conjunção entre globalização e neoliberalismo na América do Sul”, o que influiu as discussões sociais no âmbito doméstico e regional.

Salienta-se que, inicialmente, esta pesquisa tinha como objetivo avaliar conjuntamente o ISM e o IPPDH, razão pela qual foram propostas entrevistas com representantes de ambos os Institutos. No entanto, após o desenvolvimento da pesquisa, observou-se que o tema não estava previsto no escopo do IPPDH, o que direcionou o olhar para uma maior ênfase no ISM, cuja articulação com o tema se dava, principalmente, por meio do PEAS. Ainda assim, as entrevistas foram realizadas e contribuíram significativamente para a discussão, fornecendo *insights* valiosos que ampliaram a compreensão sobre o funcionamento desses espaços. As perguntas realizadas buscaram, para além da análise documental, captar a percepção dos atores envolvidos na agenda institucional, permitindo uma visão mais abrangente da realidade constituída nos Institutos.

Neste sentido, as duas entrevistas com representantes dos Institutos foram realizadas de forma virtual, com oito perguntas transcritas e agrupadas. As duas primeiras

perguntas buscaram entender como ocorre a formação da agenda nos Institutos e como os temas são trabalhados nesses espaços. A representante do ISM destacou que a formação da agenda no Instituto ocorre por meio da aprovação consensual do Conselho do Instituto Social do Mercosul (CISM), com propostas apresentadas pelos Estados Partes. Ela mencionou que os membros do CISM representam tanto os Ministérios de Desenvolvimento Social quanto os Ministérios das Relações Exteriores, indicando a participação dos Estados neste processo. Por outro lado, a representante do IPPDH salientou que a agenda é influenciada pela Direção Executiva, que traz suas próprias prioridades. Além disso, a agenda é definida conforme as demandas dos Estados nas reuniões de ministros do Mercosul. Ela também menciona a importância das consultas públicas realizadas no fórum de participação social, o que demonstra, neste caso, uma conexão mais direta com a sociedade civil.

Neste sentido, observa-se que a formação da agenda no ISM segue um processo mais institucionalizado, centrado no consenso entre os Estados Partes e em um colegiado formal, o CISM. Já no IPPDH, nota-se a influência da liderança da Direção Executiva, o que sugere uma maior flexibilidade e personalização na escolha de prioridades, além de uma integração mais aberta com a sociedade por meio de consultas públicas. Ambas as respostas indicam que, embora o processo de definição da agenda envolva os atores estatais, há variações quanto ao grau de participação e flexibilidade em cada instituto.

Na segunda pergunta, buscou-se compreender se a agenda do Instituto tem influência ou se conecta com as outras instâncias do Mercosul. A representante do ISM respondeu que a conexão da agenda do Instituto com outras instâncias do Mercosul é feita por meio do PEAS, instrumento que atua como um relevante mecanismo para o alinhamento das ações sociais no Mercosul e que se conecta com diversos foros. Por sua vez, a representante do IPPDH indicou que a conexão se dá pelo Departamento de Relações Institucionais e pela Direção Executiva, que atuam em conjunto com os grupos técnico e político dos Estados Partes.

De certa forma, ambas as respostas revelam que a conexão com outras instâncias do Mercosul é fundamental para o funcionamento dos Institutos, mas ocorre de maneiras distintas. No ISM, a articulação está focada em um plano estratégico específico, o PEAS, com ênfase na dimensão social. No IPPDH, a conexão ocorre por meio da atuação conjunta, o que reflete uma abordagem mais horizontal e colaborativa.

Para entender se as mudanças políticas poderiam afetar a formação da agenda temática dos Institutos, desde a percepção das representantes, questionou-se a influência

dessas mudanças políticas no funcionamento do Institutos. A representante do ISM afirma que "não cabe ao ISM realizar este tipo de análise", o que refletiu uma postura mais neutra e institucional. Em contrapartida, a representante do IPPDH reconhece que sim, houve mudanças no funcionamento do Instituto ao longo dos anos, principalmente relacionadas à estrutura e orçamento, dependendo da composição interna dos Estados Partes que fazem os repasses. Isso sugere que para além da configuração temática, o viés político em vigência também pode afetar a capacidade operacional, dada a questão orçamentária, e impactar diretamente suas atividades, como a composição de equipe para a produção técnica e científica e produção de pesquisas e materiais que servem de subsídio ao bloco.

Já a quarta questão teve como objetivo entender como ocorre a participação social neste Instituto, visando observar se esta participação influencia na construção da agenda temática. A representante do ISM explica que a participação social ocorre por meio da organização das CSM, espaço dedicado à representação e participação das organizações da sociedade civil. A representante do IPPDH, por sua vez, aponta que, desde 2015, o instituto conta com um Fórum de Participação Social, que funciona como um espaço de consulta da sociedade civil sobre diferentes temas da agenda. Além disso, menciona que o IPPDH assessora tecnicamente a PPT para incentivar a participação social nas reuniões de ministros do Mercosul, tais como RAADH, RAFRO e RAPIM.

Neste sentido, ambos os Institutos promovem a participação social, mas com abordagens distintas. O ISM ainda não avançou internamente em espaço próprio para maior participação social no escopo do Instituto, apesar de sua atuação na organização das CSM, um amplo espaço para que a sociedade civil esteja envolvida nas discussões regionais. Já o IPPDH conta com um espaço permanente de consulta, um Fórum de Participação Social, além de prestar assessoria técnica buscando ampliar a participação social nas reuniões de ministros. Comparativamente, o IPPDH parece adotar uma abordagem mais integrada, promovendo a participação social de forma sistemática e em diferentes níveis de discussão, enquanto o ISM centraliza essa interação pela via da CSM.

O segundo bloco de perguntas direcionou o tema, com o objetivo de compreender a presença da temática da SAN e do DHAA na agenda dos Institutos. A primeira pergunta deste bloco teve como objetivo investigar a existência de discussões ou iniciativas relacionadas à SAN e ao DHAA dentro das agendas dos institutos. A representante do ISM afirma que a instituição tem trabalhado em projetos de SAN, com um projeto

direcionado à valorização dos alimentos nativos dos países do Mercosul. Buscou-se por algum material sobre o tema na página do ISM, mas até setembro de 2024 ainda não estava disponível. Por outro lado, a representante do IPPDH relatou que não houve discussões sobre SAN. Essa resposta reafirmou a identificação da autora de que essa temática não estava no escopo do Instituto.

A pergunta seguinte buscou entender se há iniciativas em curso ou a possibilidade de integrar os temas da SAN e o DHAA nas agendas dos Institutos. A representante do ISM respondeu que a instituição está trabalhando sobre os desafios dos sistemas de proteção social, especialmente no âmbito da Rede de Mulheres e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade (RMADS). Ele mencionou projetos focados na situação de jovens e adolescentes nas zonas de fronteira e em ações relacionadas aos sistemas de cuidados, indicando uma abordagem abrangente, mas que pode indiretamente incluir aspectos de SAN. Por sua vez, a representante do IPPDH responde que não há projetos em andamento nesse tema, sugerindo que as discussões sobre SAN e DHAA são mais bem tratadas pelo ISM. Isso indica uma divisão temática com a representante do IPPDH reconhecendo a possível expertise do ISM nessa temática.

A pergunta seguinte questiona se há dificuldades para pautar essa temática no Instituto ou no Mercosul, com o intuito de avaliar barreiras ou desafios para a inclusão da SAN e do DHAA nas agendas do Instituto. A representante do ISM responde que não há dificuldades para pautar essa temática, enquanto a representante do IPPDH admite não ter conhecimento suficiente para responder à pergunta, o que pode refletir uma falta de envolvimento direto em relação ao tema de SAN no contexto do Mercosul.

A última pergunta tinha como objetivo identificar estratégias que possam ser adotadas para promover maior inclusão da temática da SAN e do DHAA nas agendas políticas do Mercosul. Infelizmente, não houve tempo hábil para a resposta da representante do ISM, dado outros compromissos. Já a representante do IPPDH sugere que uma estratégia eficaz para incluir essa temática no Mercosul seria aproveitar a PPT de um Estado que esteja interessado no assunto. Ele também enfatiza a importância do impulso constante da sociedade civil, sugerindo que a mobilização social pode ser um fator relevante para a inclusão de temas na agenda do bloco, o que foi observado nos itens anteriores com a maior ou menor presença do tema nos demais foros do Mercosul, bem como nas Cúpulas Sociais.

Apesar de um cenário temático sobre SAN ainda em construção nos Institutos, sobretudo no ISM, de maneira geral, foi possível observar a presença do tema em diversos foros do Mercosul. Para melhor visualização, apresenta-se uma síntese no quadro 10, que reúne os documentos encontrados nesses espaços que apresentam ou se relacionam, diretamente ou indiretamente, com o tema da SAN e que já foram citados nos capítulos anteriores. O quadro também demonstra que apesar de ainda existir uma lacuna entre as referências bibliográficas sobre essa temática, há um terreno fértil para maiores discussões sobre como o tema da SAN permeia as normativas do bloco, o que requer olhares mais direcionados aos espaços em que os documentos foram elaborados: CMC, REAF, RMADS, GTSAN/CISAN, RMS e a CSM.

Quadro 10 - Os principais documentos relacionados à SAN e ao DHAA acordados nos foros do Mercosul

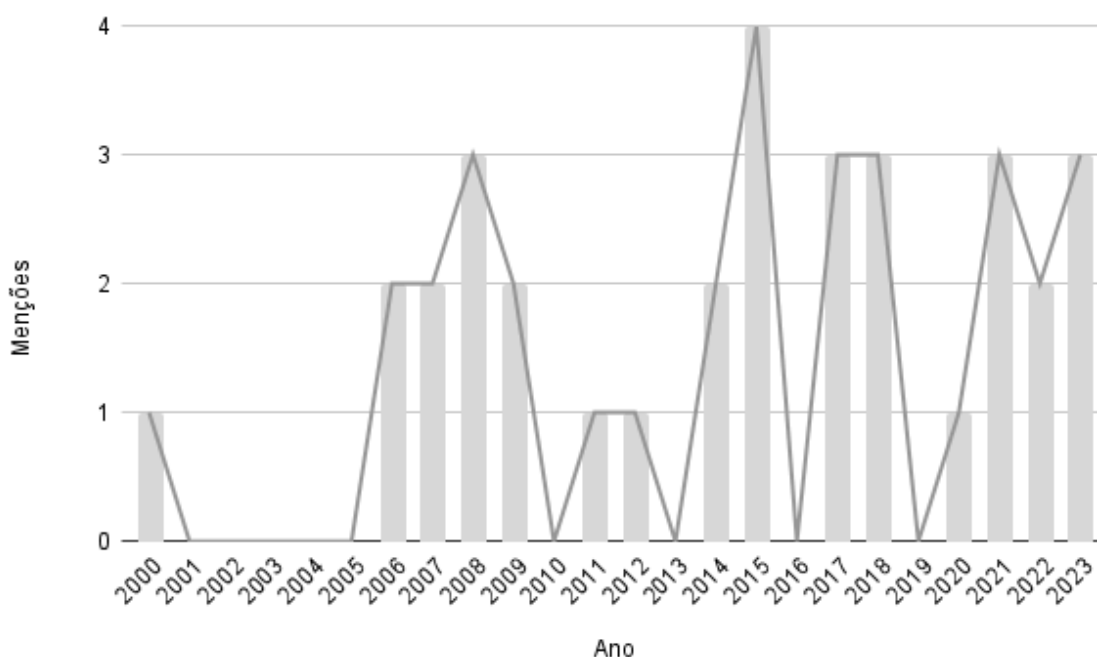
Ano	Título	Documento	Estrutura / atores envolvidos	Local de assinatura
2000	Instituída RMADS na XIX Reunião do CMC	Decisão nº 61/100	CMC	Florianópolis
2006	Declaração de Buenos Aires: defesa de um Mercosul com rosto humano e perspectiva social	Declaração de Ministros	RMADS	Buenos Aires
2006	Declaração de Brasília	Declaração final	CSM	Brasília
2007	Declaração de Princípios do Mercosul Social: "fundamentos conceituais e diretrizes que orientam de forma abrangente todas as suas ações reunidas sobre o escopo do termo "Mercosul Social"	Declaração de Ministros	RMADS	Montevideu
2007	Instituído o ISM no XXXII CMC	Decisão nº 03/07	CMC	Rio de Janeiro
2008	Declaração Final da VI CSM	Declaração Final	CSM	Salvador
2008	Declaração de Brasília: "Por um Mercosul sem FOME e em pleno exercício de sua Soberania Alimentar"	Declaração de Ministros	RMADS	Brasília
2008	Estratégia Mercosul de Nutrição para a Saúde e Segurança Alimentar e Nutricional	Acordo nº 17/08	RMS	Rio de Janeiro
2009	Aprovação: Estratégia Mercosul de nutrição para a saúde, segurança alimentar e nutricional	Acordo nº 08/09	RMS	Montevideu
2009	Declaração Final da VIII CSM	Declaração Final	CSM	Montevideu
2011	Aprovado o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS)	Decisão nº 12/11	CMC	Assunção
2012	Declaração Final da XIV CSM	Declaração Final	CSM	Brasília
2014	Instituído o Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF)	Recomendação nº 01/14	CMC	Caracas
2014	Declaração Final da XVII CSM	Declaração Final	CSM	Paraná

2015	Recomendações de Políticas e Medidas regulatórias para a redução do consumo de sódio	Acordo nº 02/15	RMS	Brasília
2015	Medidas regulatórias para a prevenção e controle da obesidade	Acordo nº 03/15	RMS	Brasília
2015	Declaração Final da XVIII CSM	Declaração Final	CSM	Brasília
2015	Declaração Final da XIX CSM	Declaração Final	CSM	Assunção
2017	Políticas e medidas regulatórias para eliminação de gorduras trans de origem industrial nos alimentos	Acordo nº 02/17	RMS	Foz do Iguaçu
2017	Acordo do RMS para reorganização temática e institucional das comissões intergovernamentais vinculadas ao foro da reunião do Mercosul	Acordo nº 03/17	RMS/ GTSAN	Foz de Iguaçu
2017	Plano de Ação da RMADS para o período de 2017-2018 (vigente até 2019)	Decisão nº 15/17	CMC	Mendoza
2018	Priorização de temas no âmbito de uma estratégia regional de segurança alimentar e nutricional para o Mercosul	Acordo nº 02/18	CISAN/ RMS	Montevideu
2018	Princípios no Mercosul para a rotulagem frontal de alimentos com conteúdo excessivo de gorduras, sódio e açúcares	Acordo nº 03/18	RMS	Assunção
2018	Declaração de Assunção: “Redução da pobreza e desenvolvimento sustentável: não deixar ninguém para trás - agenda 2030”	Declaração de Ministros	CCMASM/ RMADS	Assunção
2020	Declaração de Ministros da Saúde do Mercosul e Estados associados sobre Assistência Alimentar a populações vulneráveis no âmbito da Covid 19	Declaração de Ministros	RMS	-
2021	Recomendações de política para a proteção das dietas tradicionais	Acordo nº 02/21	RMS/ CISAN	Buenos Aires
2021	Vigilância, Promoção e Atenção à Saúde para Prevenção e Controle de Doenças não-transmissíveis no Mercosul	Acordo nº 05/21	RMS	Foz do Iguaçu
2021	Promoção de um ambiente escolar saudável	Acordo nº 06/21	RMS	Foz do Iguaçu
2022	Recomendações de políticas para sistemas alimentares mais saudáveis, sustentáveis e equitativos	Acordo nº 02/22	RMS	Luque
2022	Declaração Especial dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul sobre Segurança Alimentar e Produção Agropecuária Sustentável no Mercosul	Declaração dos Presidentes	CMC	Assunção
2023	Alimentação escolar saudável como plataforma para o bem-estar, a inclusão e o desenvolvimento no Mercosul	Recomendação nº 02/23	CMC	Puerto Iguazú
2023	Programa de Trabalho da RMADS para 2023-2024	Plano de Trabalho	RMADS	Buenos Aires
2023	Declaração dos Movimentos Sociais na Cúpula Social do Mercosul	Declaração Final	CSM	Rio de Janeiro

Fonte: elaboração própria.

Contrariando a hipótese inicial desta pesquisa, que vislumbrava a ausência do tema na agenda do Bloco, no quadro 10 é possível observar que, entre os anos 2000 e 2023, foram localizados 33 documentos, tais como declarações, recomendações e acordos celebrados nos diferentes foros do Mercosul. Desta forma, observou-se a presença do tema na agenda, configurando normativas específicas ou tendo os princípios da SAN como base norteadora para a construção de normativas relacionadas. O gráfico 1 apresenta a relação entre número de menções e ano, ou seja, demonstra como o tema da SAN foi sendo citada nos documentos oficiais, conforme os anos. A partir do gráfico, é possível perceber um aumento e uma constância no período analisado.

Gráfico 1 - Número de menções diretas e indiretas à temática da SAN entre os anos 2000 e 2023



Fonte: elaboração própria.

No entanto, para discutir as limitações desse processo, retoma-se o referencial teórico abordado no primeiro capítulo deste trabalho. A teoria dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon ofereceu um arcabouço teórico eficaz para entender porque certos temas, como a SAN, emergem ou não em diferentes contextos políticos, como no Mercosul. Segundo Kingdon (1995), uma temática só entra na agenda quando há uma convergência entre os fluxos do problema, das soluções (ou políticas) e da política (ou ambiente

político). Se um desses fluxos não está bem alinhado, a política tende a não se estabelecer.

A teoria de Kingdon (1995), na análise da presença de temáticas na agenda do Mercosul pode ser compreendida através da interação de três fluxos principais: os problemas, as políticas e o ambiente político. No caso do Mercosul, é possível observar que em determinados momentos esses três fluxos convergem, criando uma "janela de oportunidade" para que determinada pauta entre na agenda e tenha maior destaque nos diversos foros e espaços de discussão existentes no Bloco.

De fato, o impacto das mudanças políticas com governos mais ou menos favoráveis ao tema são determinantes para a formulação e implementação de políticas de SAN. Governos mais favoráveis ao tema tendem a abrir espaço para discussões e aprovações de medidas. No entanto, governos menos comprometidos com a pauta tendem a redirecionar o foco para outros interesses. Como exemplo dessa influência, cita-se o caso da "Declaração Especial dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul sobre Segurança Alimentar e Produção Agropecuária Sustentável no Mercosul", de 2022, que apesar da relevância do documento, seu tom refletia mais o interesse dos "empreendedores políticos" em favorecer a produção agrícola em larga escala (o agronegócio), alinhado com o contexto político do Brasil na época, sob o governo Bolsonaro, em vez de priorizar as diretrizes de SAN. Isso demonstra como o governo pode influenciar não apenas quais temas são discutidos, mas também como eles são moldados para atender a determinados interesses.

O empreendedor político, segundo Kingdon (1995), é aquele que aproveita a "janela de oportunidade" para impulsionar um tema na agenda política. No contexto do Mercosul, o papel desses empreendedores no processo, tais como os presidentes, ministros e demais representantes governamentais, é fundamental, mas enfrenta desafios. Devido ao sistema político do Mercosul, que depende da coordenação entre os Estados Partes, a agenda política é altamente sensível às mudanças de governo em cada país. No entanto, sem consenso entre os Estados Partes, os avanços são graduais e frequentemente interrompidos, como evidenciado pela não realização da CSM por sete anos, questão fortemente relacionada aos interesses dos governos em exercício naquele período, que mantiveram a participação social marginalizada no bloco. Sobre esse processo no Mercosul, Mariano e Menezes (2021), destacam a influência dos governos:

O elemento que deve ser destacado no processo de institucionalização da integração é a **forte dependência da vontade política dos governos**. Os consensos dentro do bloco foram prioritariamente resultantes de interesses particulares dos presidentes, ou ainda **sujeitos às dinâmicas das políticas domésticas que predominaram sobre os interesses regionais**. Isso explica manter a busca por um isolamento dos problemas vizinhos constatados no Mercosul (Mariano e Menezes, 2021, p. 159 - grifo nosso).

Já a identificação dos problemas e a busca por soluções estão diretamente ligadas aos interesses dos atores envolvidos (Kingdon, 1995). No Mercosul, as questões relacionadas à SAN são frequentemente pautadas pelos representantes dos Estados Partes, por exemplo, na CISAN, RMS e RMADS, mas poderia envolver maior participação de outros atores, como os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil, que podem influenciar a agenda apenas em espaços específicos, como ocorre nas reuniões especializadas, como a REAF e a CSM. Isso resulta em uma dinâmica onde os problemas reconhecidos e as soluções propostas refletem mais os interesses políticos e econômicos dos representantes do governo, com menor abertura para outros grupos que defendem a SAN sob a ótica do DHAA.

Mesmo com as suas limitações, a CISAN contribuiu para a aprovação de temas importantes no escopo da RMS, com temas que foram alavancados em momentos oportunos, como 'janelas de oportunidade'. Todavia, espaços institucionalizados, como a própria CISAN, contam com um corpo técnico mais restrito, neste exemplo, vinculado ao Ministério da Saúde dos Estados Partes, o que não permite uma abordagem mais holística sobre SAN. Os institutos, as Cúpulas Sociais e as reuniões especializadas, ao contrário, conseguem articular diferentes atores e oferecem uma plataforma mais ampla, permitindo a interação entre governos, academia e sociedade civil, o que tem maior potencial para ampliar o debate sobre essa temática. A articulação contribui para a construção de uma agenda mais abrangente e multidisciplinar no campo da SAN e do DHAA.

Contudo, apesar da presença do tema nas normativas do bloco, foram observados avanços graduais. Pode-se dizer que isso ocorre pelas próprias limitações burocráticas e institucionais do Mercosul para ampliar a sua integração. De acordo com os autores Mariano e Menezes (2021), o Mercosul consolidou-se como um facilitador de comércio, apesar de ter permanecido aquém de seu projeto inicial, beneficiando setores econômicos importantes e atraindo o interesse de investidores estrangeiros, embora ainda enfrente desafios estruturais como as assimetrias entre seus membros. Para os autores Mariano e Menezes (2021):

Diferentemente do caso europeu, a referência a uma burocracia excessiva no Mercosul está relacionada justamente à sua **fragilidade institucional e organizacional**. Como as instâncias do bloco não possuem capacidade impositiva, todas as decisões devem ser incorporadas pelos respectivos regulamentos nacionais. Isso implica procedimento legal de ajustes tanto de normas quanto gerencial, porque **pressupõe a alteração de comportamentos/procedimentos burocráticos que muitas vezes encontram resistência nos órgãos nacionais** (Mariano e Menezes, 2021, p. 160 - grifo nosso).

Conforme Mariano e Menezes (2021, p. 155) relatam, o processo decisório no Mercosul permaneceu centralizado em órgãos controlados pelos governos, como o CMC, GMC e CCM, mesmo durante um período de governos favoráveis ao processo de integração, entre "2003 e 2015, quando aparentemente houve uma preponderância do grupo pró-integração Máxima, não se alterou a institucionalidade do Mercosul com vistas a aumentar ou reforçar a autonomia dos órgãos decisórios do bloco".

Ainda sobre a definição da agenda, Almeida e Gomes (2018), relatam que isso depende de um processo mais complexo do que a simples capacidade de influência dos atores, sendo necessária a combinação de condições propícias, representadas pelos três fluxos que convergem para abrir uma janela de oportunidade. Devido à sua posição estratégica no ambiente institucional, os presidentes possuem recursos importantes que lhes conferem maior capacidade de influenciar o processo decisório no escopo do bloco. No entanto, apesar de ser o ator mais próximo de exercer maior influência sobre a definição da agenda, o modelo dos múltiplos fluxos sugere que ele não tem poder absoluto para determinar sozinho quais temas serão priorizados. Isso ocorre porque os recursos institucionais, por si só, não são suficientes para explicar como a agenda é formada. A grande contribuição desse modelo está na compreensão de que a mudança na agenda não é resultado apenas de atores influentes, mas de um momento específico em que ocorre a convergência dos três fluxos identificados: problemas, políticas e política. Esse momento, conhecido como "janela de oportunidade", é quando a mudança se torna possível, mesmo que haja grande influência de atores relevantes (Almeida e Gomes, 2018).

Outro exemplo das dificuldades institucionais encontradas no Mercosul ocorre com o PEAS. Criado com o objetivo de consolidar a dimensão social no Mercosul, o plano enfrentou diversos desafios para atingir esse propósito. Apesar de ser um guia importante para a elaboração de programas com foco em direitos humanos, SAN, gênero e equidade social, sua implementação prática tem sido limitada. Para Nogueira (2020), "as políticas

sociais baseadas no PEAS, voltadas para a redução da pobreza e da fome, ainda são poucas e incipientes, muitas em fase de implementação" (Nogueira, 2020, p. 147).

Os fatores que explicam essa eficácia limitada novamente incluem a visão restrita dos governos sobre a integração regional, a falta de participação política e social efetiva no bloco, além de períodos com a presença de representantes (os empreendedores) neoliberais, cujo foco está longe de ser o de acabar com as desigualdades estruturais. Para Nogueira (2020), o PEAS esbarra na ausência de uma articulação eficaz entre diferentes setores, como os encontros das temáticas sobre os direitos humanos e agricultura familiar, que deveriam ser centrais para os programas de redução da pobreza e combate à fome, o primeiro eixo do plano.

Essa falta de integração reflete a necessidade urgente de revisar as estratégias de trabalho no Mercosul, de forma que as reuniões técnicas tenham um papel mais ativo na implementação do PEAS, somado à ampliação da participação social nas diferentes estruturas, visando a promoção de mudanças sociais significativas, para além dos documentos oficiais.

Vale ainda ressaltar, que embora os problemas de insegurança alimentar estejam amplamente presentes nos países do Mercosul, o fluxo do problema nem sempre está bem estabelecido. Muitos representantes ainda têm uma visão limitada sobre a abrangência da SAN, não a reconhecendo como uma questão de direitos humanos, mas sim como um tema que pode ser absorvido por outras pautas. Soma-se a isso que, ainda que o problema seja reconhecido por alguns setores, muitas vezes não há um ambiente político favorável para impulsionar a pauta. Como já sinalizado, o Mercosul é particularmente sensível às flutuações políticas internas de seus Estados Partes. Governos que priorizam agendas neoliberais e de mercado tendem a marginalizar discussões sobre SAN e o combate à fome.

Para superar essas limitações e garantir que a SAN tenha maior destaque na agenda regional, uma das proposições seria a criação de um espaço institucional especializado para o debate, com a participação de outros atores e da sociedade civil organizada. Uma reunião especializada, nos moldes da REAF, poderia criar um espaço onde a diversidade de atores, incluindo movimentos sociais, Organizações da Sociedade Civil (OSCs), especialistas e representantes de governos pudessem discutir a SAN de forma aprofundada e contínua. Esse espaço poderia permitir maior estabilidade na construção de consensos e propostas políticas, independentemente das mudanças de governo.

Neste sentido, a formação da agenda no bloco ocorre por diferentes dinâmicas próprias, de acordo com o organograma e funcionamento do Mercosul, mas também é influenciada pelas movimentações internas dos Estados Partes, bem como do momento político, econômico e ideológico daquele momento. Dessa forma, considerando todas as limitações que existem no uso de uma teoria para pensar a complexidade do fenômeno empírico, a referência da Teoria dos Múltiplos Fluxos permitiu entender como a agenda de SAN no Mercosul é moldada pela convergência entre a percepção de problemas, o desenvolvimento de soluções políticas e o ambiente político, sendo fortemente influenciada pelas variações de liderança política e pelos empreendedores que atuam dentro dessa estrutura complexa e ainda volátil.

A partir de um novo ambiente político, o Brasil, sob a atual gestão do presidente Lula da Silva, tem retomado seu papel de empreendedor político na promoção da SAN e nas ações de combate à fome. O MDS tem pedido apoio no Mercosul¹⁹ para iniciativas globais como aquelas discutidas no G20, neste caso, a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, enfatizando a vontade de ampliar o debate e o seu protagonismo para além das fronteiras regionais, ação muito relevante, mas este é um tema que também poderia ter maior atenção e esforços dentro das negociações do Mercosul, fortalecendo as dinâmicas de um verdadeiro Mercosul Social.

¹⁹ Reunião dos ministros de Desenvolvimento Social do Mercosul avança no aperfeiçoamento de um plano de cuidados para a região: Ministro Wellington Dias aproveitou o encontro no Paraguai para articular novas adesões à Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, iniciativa brasileira que será discutida em novembro no G20. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/r-euniao-dos-ministros-de-desenvolvimento-social-do-mercosul-avanca-no-aperfeicoamento-de-um-plano-de-cuidados-para-a-regiao>. Acesso em 15 jun. 2024.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo principal entender quais são os principais avanços e desafios que se colocam para a constituição de uma agenda política comum ao Mercosul para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada e a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional. Ademais, teve como propósito demonstrar e reafirmar a importância deste tema na agenda do Mercosul. Neste sentido, a partir da pergunta de pesquisa, buscou-se responder de que forma os temas do DHAA e a SAN entram nos espaços de discussão do Mercosul, no qual identificou-se a presença da temática a partir de diferentes normativas e espaços de discussão presentes no escopo deste importante bloco regional.

Apesar de poucos estudos acadêmicos sobre a temática da SAN no Mercosul e as primeiras buscas no site do Bloco direcionarem o olhar para a ausência do tema nas instâncias institucionais, o desfecho da pesquisa contrariou a hipótese inicial, a qual afirmava que a SAN ainda não é uma temática amplamente discutida nas instâncias institucionais do Mercosul, tendo em vista que além de observar a presença da temática do DHAA e da SAN nas normativas, também foi possível discorrer sobre os espaços vinculados diretamente ao tema, como a CISAN e a RMS e ainda outros conectados de forma mais ampla, como a REAF, as CSM e os espaços do Mercosul Social.

A partir do referencial teórico, especialmente em relação à análise dos resultados à luz da Teoria dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon (1995), foi possível refletir sobre a teoria, considerando a dificuldade de aplicar um modelo teórico no estudo de um fenômeno empírico, todavia, buscou-se correlações, demonstrando a possibilidade dessa aplicação a partir dos fluxos de problemas, soluções e a política, que convergem e promovem uma janela de oportunidade, ou seja, criam um cenário favorável à entrada de temas na agenda, ou ainda, direcionam a forma como o tema será tratado nas normativas do Bloco. Os achados sugerem que em determinadas "janelas de oportunidade política", o tema da SAN ganhou maior visibilidade na agenda em nível regional, o que resultou em declarações e acordos oficiais sobre o tema ou que se justificaram a partir da promoção da SAN.

Este estudo corresponde a um panorama bastante amplo do tema, ainda assim, trouxe exemplos de que a presença de empreendedores políticos é relevante neste processo, especialmente ao demonstrar que os interesses desses atores sobre uma temática, bem como o seu distanciamento, podem favorecer ou não a permanência de

temas na agenda e nas institucionalidades do Mercosul, neste caso, com destaque a presença da SAN na agenda regional sob a influência de empreendedores políticos mais conectados ao tema.

Outro ponto importante é que apesar das limitações inerentes aos espaços, avanços foram observados. No caso da CISAN, apesar da prevalência de um corpo técnico especializado, a comissão desempenhou um papel relevante na aprovação de propostas dentro do escopo da RMS e do CMC. Entretanto, o tratamento do tema ainda ocorre de forma fragmentada, sendo abordado prioritariamente nos setores da saúde e da agricultura, com a expressividade no âmbito social ainda em desenvolvimento. Esse panorama reflete a necessidade de um espaço próprio e especializado para as discussões sobre o DHAA e a SAN, evitando sua dispersão e a descontinuidade do processo.

O destaque da SAN na agenda regional poderia abrir caminho para uma transferência e difusão mais eficaz de políticas públicas exitosas entre os Estados Partes do Mercosul, o que fortaleceria o compromisso do bloco com o DHAA. Um espaço mais direto, como uma reunião especializada, que congregasse diferentes atores e promovesse a participação da sociedade civil organizada, seria essencial para enfrentar a complexidade e o caráter multifatorial do tema, enriquecendo o debate e a formulação de políticas públicas que respondam às demandas de promoção da SAN na região.

Contudo, alguns desafios foram observados nesse processo. Apesar de o Brasil estar na vanguarda normativa em relação ao DHAA e as políticas públicas de SAN, mesmo quando ocupa a liderança do Mercosul via PPT, o país não transfere a mesma atenção que confere ao tema, no âmbito nacional, ao Bloco. Soma-se a isso, as próprias limitações do Mercosul, com altos e baixos conforme os contextos políticos dos Estados Partes e a dificuldade do Bloco para expandir a integração para além da área econômica, sobretudo nos temas sociais. Estas constituem barreiras significativas para uma maior integração regional no tema da SAN e nas demais áreas de interesse coletivo. Ou seja, embora a pesquisa tenha evidenciado a presença do tema no discurso político e nas normativas do Bloco, ainda é preciso avançar de forma prática e material para que a SAN se torne uma prioridade efetiva na agenda regional, evitando o impacto das oscilações políticas nesta agenda.

Destaca-se que as entrevistas realizadas foram importantes por apresentarem um discurso mais pessoal e menos formalizado em comparação às normativas e documentos oficiais encontrados nos foros do Mercosul. Enquanto este trabalho se baseou na análise

de dezenas de documentos técnicos, foi possível perceber que, embora as citações selecionadas apresentem os resultados das negociações, elas não retratam com profundidade as limitações do processo nem o jogo político envolvido. As atas, por sua vez, oferecem recortes objetivos, que não necessariamente transmitem ao leitor as disputas, tensões e negociações que ocorreram nos bastidores da construção daqueles documentos. Nesse sentido, as entrevistas complementam a análise documental, fornecendo outra visão das dinâmicas institucionais, além de apresentar aspectos não evidenciados nos registros oficiais.

No entanto, também apresentam limitações importantes dada a dificuldade de agendamentos e o número reduzido de entrevistas. Além disso, para avançar na discussão desta temática, outras entrevistas poderiam contribuir para o debate, tanto no âmbito da CISAN como nos grupos temáticos de SAN presentes nas últimas CSM. Estes espaços de destaque foram encontrados somente durante a pesquisa e atuam diretamente com a temática da SAN.

Dado o escopo das limitações, abre-se um leque de possibilidades para futuras investigações que podem aprofundar as discussões nas dinâmicas de trabalho da CISAN e da RMS, assim como outros foros que dialogam com o tema na área do Mercosul Social. Sobretudo, recomenda-se a investigação em outros espaços do bloco que demonstraram possuir material interessante e cuja participação é promissora ao debate, como as reuniões da REAF e a Cúpula Social do Mercosul.

Dessa forma, será possível aprimorar e ampliar a compreensão sobre como os temas do DHAA e a SAN entram nos espaços de discussão do Mercosul e influenciam a agenda regional. Ademais, espera-se que o panorama apresentado e os resultados aqui discutidos forneçam novas perspectivas aos estudos de SAN no âmbito do Mercosul, dada a urgência e relevância do tema aos Estados Partes.

Com números preocupantes sobre a situação de SAN, conforme os dados publicados pela FAO em 2023 (FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF, 2023b), é extremamente necessário compreender as dinâmicas envolvidas no processo de formação de uma agenda comum para a garantia do DHAA e a promoção da SAN. Com maior atenção ao tema e o reconhecimento da SAN como prioridade nas discussões do bloco, pode-se ampliar a cooperação regional e, assim, obter mais ferramentas práticas para enfrentar os problemas relacionados à insegurança alimentar e nutricional que, infelizmente, ainda persistem tanto no Mercosul, como também na América Latina e Caribe.

REFERÊNCIAS

ABRANDH - Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. *O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional* / Org. Marília Leão. – Brasília: ABRANDH; 2013.

Adorno, S. *Direitos Humanos. In: A Constituição de 1988 na Vida Brasileira* / org. Ruben George Oliven *et al.* São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores e ANPOCS; 2008. p.191-224.

Aguiar, O. B.; Padrão, S. M. Direito Humano à Alimentação Adequada: fome, desigualdade e pobreza como obstáculos para garantir direitos sociais. *Serviço Social & Sociedade* (143), 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.274>. Acesso em: jan. 2023.

Almeida, L. A.; Gomes, R. Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. *Cadernos EBAPE.BR* [online]. 2018, v. 16, n. 3, p. 444-455. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395164108>. Acesso em: 27 jul. 2024.

Alves, K.. III Anexo - Apresentação Delegação Brasileira do monitoramento do andamento dos acordos do Mercosul. Mercosul/RMS/CISAN, 2024. Disponível em: <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/10358>. Acesso em: 01 ago. 2024.

Azevedo, M. Projeto de Aquisição de Alimentos do GHC atrai atenção de países do Mercosul. *Notícia aberta GHC*, out. 2023. Disponível em: <https://www.ghc.com.br/noticia.aberta.asp?idRegistro=29748>. Acesso em: 10 mai. 2024.

Balestro, M.; Monteiro, C. F. A Onda Rosa e o Neoliberalismo Resiliente. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v.13, nº 2, 2019. p. 45-52.

Brasil. *Mercosul Social e Participativo – Construindo o Mercosul dos Povos com Democracia e Cidadania*. Secretaria-Geral da Presidência da República: Brasília, 2010.

Busso, A. Los vínculos entre Trump y América Latina: Del Unilateralismo Estadounidense y la Aquiescencia Regional a la Crisis de los Escenarios Domésticos. *In: Relações e tensões entre América Latina e Estados Unidos no âmbito da evolução da geopolítica ambiental global* [recurso impresso e eletrônico] / org. Fernando Estenssoro. – Ijuí: Ed. Unijuí; 2020. p. 31-69.

Capella, A. C. N. *Formulação de Políticas Públicas*. Brasília: Enap; 2018. p. 03-103.

_____. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais*. São Paulo, nº 61, 2006. p. 25-52.

Carvalho, M. A. E.; Salles, M. M. *Nota técnica nº 67: Relacionamento externo do Mercosul: fundamentos históricos, dilemas contemporâneos e perspectivas futuras*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA; 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11906/1/NT_67_Dinte_Relacionamento_externo.pdf. Acesso em: 17 jul. 2023.

CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e o Caribe. *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales*. Informe Especial COVID-19, nº 1, Santiago: CEPAL; 3 de abril. 2020.

Conti, I. L. *Segurança alimentar e nutricional: noções básicas*. Passo Fundo: IFIBE; 2009. 62 p. Disponível em: www.pjf.mg.gov.br/conselhos/comsea/publicacoes/documentos/arquivos/conceitosbasicos%20SAN.pdf. Acesso em: jan. 2023.

Corrêa, L.; Oliveira, L. C. Direito humano à alimentação adequada e a teoria crítica dos direitos humanos: *um diálogo possível e necessário*. In: *Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada* / org. Leonardo Corrêa – Juiz de Fora: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora; 2019.

Dallari, D. de A. Um Breve Histórico dos Direitos Humanos. In: *Educação, Cidadania e Direitos Humanos* / Org. José Sérgio Carvalho [org.]. Petrópolis: Vozes; 2004. p. 19-42.

Dathein, R. . Mercosul: antecedentes, origem e desempenho recente. *Rev. de Economia*, Curitiba, v. 31, n. 1(29), p. 7-40, jan./jun. 2005.

De Schutter, O. *Una revolución de derechos La aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional en América Latina y el Caribe*. FAO, Nota Informativa 06/2011. FAO; 2011.

Delegación Argentina Del Parlamento Latinoamericano. *El Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC y los Frentes Parlamentarios contra el Hambre: La experiencia argentina*. s.d. Disponível em: http://parlamentarioscontraelhambre.org/file/frentes/arg/ar_08.pdf. Acesso em: 20 jul. 2023.

FAO - Organização Das Nações Unidas Para Alimentação E Agricultura. *Diretrizes voluntárias: em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional*. Roma: FAO; 2015.

_____. *El derecho humano a una alimentación adecuada en el marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición: Un consenso global*. Roma, 2014b.

_____. *Ley marco derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria*. Panamá, 2013. Disponível em: www.fao.org/3/a-au351s.pdf. Acesso em jan. 2023.

_____. *O estado da segurança alimentar e nutricional no brasil: Um retrato multidimensional*, Relatório 2014. Brasília: FAO; 2014a.

FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF. *Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional - América Latina y el Caribe 2022: hacia una mejor asequibilidad de las dietas saludables*. Santiago de Chile; 2023a.

_____. *América Latina y el Caribe - Panorama regional de la seguridad alimentaria y la nutrición 2023: Estadísticas y tendencias*. Santiago de Chile; 2023b.

FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS. *Los efectos del clima en la seguridad alimentaria y la nutrición*. In *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición*. FAO, Roma, 2018. p. 40-55. Disponível em: www.fao.org/3/i9553es/i9553es.pdf. Acesso em 18 abr. 2024.

FPCHALC - Frente Parlamentario Contra el Hambre de América Latina y el Caribe. *Website institucional*, 2023. Disponível em: <http://parlamentarioscontraelhambre.org/>. Acesso em: jul. 2023.

Gomide Jr., N. *Participação Social em Organizações Internacionais: O Caso do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH)*. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia: Uberlândia, 2020.

_____. *Uma análise sobre a retomada das Cúpulas Sociais no Mercosul*. Observatório de Regionalismo (ODR), abr. 2024. Disponível em: <https://observatorio.repri.org/2024/04/02/uma-analise-sobre-a-retomada-das-cupulas-sociais-no-mercosul/>. Acesso em: 17 jul. 2024.

Gordillo, G.; Jerónimo, O. M. *Seguridad y soberanía alimentarias: documento base para discusión*. Santiago de Chile: FAO; 2013.

Grisa, C. *Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais*. *Sociedade e Desenvolvimento Rural*, on-line – v.4, n. 1, p. 96-116, jun. 2010.

Grisa, C.; Delgado, N. G. Entre a concepção e a implementação das políticas territoriais no Brasil: ideias, interesses e instituições na governança multinível. *In: Gestión territorial para el desarrollo rural: construyendo un paradigma / org.* César Adrián Ramírez Miranda, María del Carmen Hernández Moreno, Francisco Herrera Tapia y Alfonso Pérez Sánchez. México: Juan Pablos Editor; 2016. p. 331-360.

Grisa, C.; Nierdele, P. Difusão, convergência e tradução nas políticas de compras públicas da agricultura familiar no âmbito da REAF Mercosul. *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, Vol.5 No 2, 2018. p. 9-30.

IALC SIN HAMBRE - Iniciativa América Latina Y Caribe Sin Hambre. Website institucional, 2023. Disponível em: www.ialcsh.org/. Acesso em: jul. 2023.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de orçamentos familiares (POF) 2017-2018: Análise da segurança alimentar no Brasil / Coordenação de Trabalho e Rendimento*. Rio de Janeiro: IBGE; 2020. 69 p.

IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. Pandemia: aumento de consumo de ultraprocessados pelo Brasil. Portal Idec, 2020. Disponível em: idec.org.br/noticia/pandemia-aumento-de-consumo-de-ultraprocessados-pelo-brasil. Acesso em: jul. 2024.

IPPDH. Informe de gestão - 2023. IPPDH: Buenos Aires, 2023. Disponível em: <https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2024/01/Informe-de-gestion-2023.pdf>. Acesso em 03 jun. 2024.

ISM - Instituto Social Mercosul. *Evaluación de avances en la implementación del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS)*. Asunción, 2017. 132 p. Disponível em: www.ismercosur.org/es/publicaciones/estudios/evaluacion-del-peas/. Acesso em: 10 abr. 2024.

_____. *Histórico*. [Website institucional], n.p., 2023. Disponível em: www.ismercosur.org/pt/institucional-2/conselho/historico/. Acesso em: 15 jul. 2023.

_____. *Integração Social*. [Website Institucional], n.p., 2024. Disponível em: www.ismercosur.org/pt/institucional-2/conselho/historico/#. Acesso em: 29 jul. 2024.

_____. *La dimensión social del MERCOSUR*. Asunción, 2012a. Disponível em: www.ismercosur.org/es/biblioteca/download-info/la-dimension-social-del-mercosur-marco-conceptual/. Acesso em: 10 abr. 2024

_____. *Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS)*. Assunção, 2012b. Disponível em: www.mercosur.int/documento/plano-estrategico-de-acao-social-do-mercosul-peas/. Acesso em: 03 abr. 2024

Jaime, P. C. *Histórico das políticas públicas de alimentação e nutrição no Brasil*. In: Políticas públicas de alimentação e nutrição. São Paulo: Atheneu; 2019. p. 11-20.

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. 2nd Edition. Harper Collins College Publisher. In: Coletânea de Políticas Públicas: vol. 1. Juntando as coisas / org. Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. Brasília: ENAP; 2007. p. 225-246.

Lobato, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: *Políticas públicas*; coletânea / org. Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. - Brasília: ENAP, 2006. p. 289-313. Disponível em: repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2914/1/160425_coletanea_pp_v1.pdf. Acesso em: ago. 2022.

Lorbeer, G. Diálogo Social, Uruguay Hacia el Futuro. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. In: *Desafíos para el Derecho Humano a la Alimentación y el rol de la Universidad de la República*. Montevideo: ODA-ALC, UDELAR; 2017. Disponível em: <http://www.oda-alc.org/wp-content/uploads/pdf/Desafi%CC%81os-para-el-Derecho-Humano-a-la-Alimentacio%CC%81n-Uruguay.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2023.

Louzada, M. L. C; Levy, R. B; Monteiro, C. A. O consumo de alimentos ultraprocessados como um indicador-síntese para monitorar o padrão de consumo alimentar das populações. *BIS, Bol. Inst. Saúde*. 16(2), p. 88-96, dez. 2015. Disponível em: docs.bvsalud.org/biblioref/2019/11/1025793/bis-v16n2-a-contribuicao-88-96.pdf. Acesso em: jul. 2024.

Maluf, R. S. Segurança e soberania alimentar; Equidade e alimentos na América Latina e Caribe. In: *Segurança alimentar e nutricional*. 2. ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. p. 22-23 e 69-75.

Mariano, K.; Menezes, R. Três décadas de Mercosul: institucionalidade, capacidade estatal e baixa intensidade da integração. *Lua Nova*, São Paulo, 112: 147-179, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-147179/112>. Acesso em: 02 ago. 2024.

Marin, P. L. Mercosul e a disseminação internacional de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 16, n. 58, p. 7-22. São Paulo: 2011.

Martins, J. R. V.; Silva, C. A. Políticas Sociais e Participação Social: A constituição de uma esfera pública regional no Mercosul. *Boletim de Economia e Política Internacional*. IPEA. n. 05, 2011.

Mercosul. Comunicado conjunto dos presidentes dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados. LXIII Cúpula de Presidentes do Mercosul. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/comunicado-conjunto-dos-presidentes-dos-estados-partes-do-mercosul-e-estados-associados/>. Acesso em: 29 jul. 2024.

_____. Declaración de Asunción: “Reducción de la Pobreza y Desarrollo Sostenible, No dejar a nadie atrás – Agenda 2030”. X Sesión CCMASM: Asunción, 2018. Disponível em: www.ismercosur.org/es/publicaciones/biblioteca/download-info/declaracion-de-asuncion-reduccion-de-la-pobreza-y-desarrollo-sostenible-no-dejar-a-nadie-atras-agenda-2030/. Acesso em: 02. fev. 2024.

_____. Declaração dos Chanceleres sobre o “Estatuto da Cidadania do MERCOSUL Processo de ampliação progressiva”. LXIII Reunião do CMC: Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://documentos.mercosur.int/public/declaraciones/164>. Acesso em: 22 fev. 2024.

_____. *Em poucas palavras - Mercosul; Organograma* [Website institucional], 2024. Disponível em: www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/em-poucas-palavras/. Acesso em: 14 jul. 2023.

_____. *Estatuto da Cidadania do Mercosul. Mercosul*. Unidade de Comunicação e Informação do Mercosul: Montevideu, 2022. Disponível em: www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/21932/1/estatuto-cidadania-mercosul-pt-out22.pdf. Acesso em: 22 fev. 2024.

_____. *Países do Mercosul*. Website institucional, 2023b. Disponível em: www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/paises-do-mercosul/. Acesso em: 14 jul. 2023.

Mercosul/GMC/RES. *Guia Prático: Funcionamento de Órgãos e Foros do Mercosul*. [s.d.]. 34 p. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/acessoainformacao/institucional/relacoes-internacionais/convergencia-regulatoria/arquivos/1562json-file-1>. Acesso em: 13 jun. 2024.

Ministerio de Desarrollo Social de la Argentina. Argentina contra el hambre. Website Institucional, 2023. Disponível em: www.argentina.gob.ar/argentina-contra-el-hambre. Acesso em 03 ago. 2023.

Monteiro, C. A. *et al.* Ultra-processed foods: what they are and how to identify them. *Public Health Nutrition*. Cambridge University Press; 22(5):936–41, 2019.

Nogueira, L. D. Entre os conceitos importados e a realidade pulsante: o PEAS e a pobreza multidimensional no Mercosul. Dissertação (Mestrado) - Universidade

Federal da Integração Latino-Americana. Programa de pós-graduação em Integração Contemporânea da América Latina: Foz do Iguaçu, 2020. 165 p.

ODA-ALC – Observatorio del Derecho a la Alimentación En América Latina y El Caribe. *El derecho a la alimentación en (países)*. Disponível em: www.oda-alc.org/paises/. Acesso em: jul. 2023.

ONU – Organização Das Nações Unidas. *Carta Internacional dos Direitos Humanos. Declaração Universal dos Direitos do Homem*; 1948. Disponível em: www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: jan. 2023.

_____. *Comentário Geral número 12: O direito humano à alimentação (art.11)*. Trad. José Fernandes Valente. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; 1999. Disponível em: fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Comentario-Geral-No-12.pdf. Acesso em: jan. 2023.

_____. *Objetivos do desenvolvimento sustentável*. Website institucional, 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 01 jul. 2023.

_____. *Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; 1966*. Disponível em: www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf. Acesso em: jan. 2023.

OPPA. Agricultura familiar na américa latina: das políticas agrícolas diferenciadas aos instrumentos de promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e da agroecologia. Cooperação Técnica UTF/BRA/083/BRA: Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://agritrop.cirad.fr/581643/1/TEXTO%20DE%20CONJUNTURA%202013.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2024.

Parada, E. L. Política y políticas públicas. In: *Políticas públicas; coletânea* / org. Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. - Brasília: ENAP, 2006. p. 67-95. Disponível em: http://repositorio.ena.gov.br/bitstream/1/2914/1/160425_coletanea_pp_v1.pdf. Acesso em: ago. 2022.

Peiter, G.. *Atitude Cidadã: Legado de Betinho*. Website, 2012. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/artigos/2012/atitude-cidada-legado-d-e-betinho>. Acesso em: 01 jul. 2023.

Piovesan, F.. *A Constituição de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos Direitos Humanos*. Palestra proferida no Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. São Paulo; 1996. Disponível em: www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista3/rev6.htm. Acesso em: fev. 2023.

Queiroz, L.. Pietsch, A. *Saúde no Mercosul: Segurança alimentar e saúde sexual são destaques nos processos de integração*. Notícias - Ministério da Saúde, jan. 2024. n.p. Disponível em: www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/seguranca-alimentar-e-saude-sexual-sao-destaques-nos-processos-de-integracao. Acesso em: 15 mai. 2024.

Rede PENSSAN - Rede Brasileira De Pesquisa Em Soberania E Segurança Alimentar. *II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil*. II VIGISAN: relatório final. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; Rede PENSSAN; 2022.

Sabatier, P. A. *Theories of the Policy Process* (2ª ed.). Boulder, CO: Westview Press, 2007.

Santos, F. L. B. *Uma história da onda progressista sul-americana*. São Paulo: Ed. Elefante; 2018. p. 11-26.

Sátyro, N. G. D. *et al.* Comparando políticas sociais em governos de esquerda. *Caderno CRH*, v. 32, n. 85, p. 125–148, jan. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v32i85.24429>. Acesso em: jul. 2023.

Saubourin, E.; Niederle, P. Agricultura familiar na América Latina: das políticas agrícolas diferenciadas aos instrumentos de promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e da agroecologia. Texto de Conjuntura. Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura - OPFA: Rio de Janeiro, 2016.

Secchi, L. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Editora Cengage Learning; 2014. p. 43-77

Silva, C.; Martins, J. R. *As Cúpulas Sociais do Mercosul Vol. I - História e Acervo*. Unidade de Apoio à Participação Social: Assunção, 2016. 102 p.

Silva, L. I. L. *Transcrição do discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva por ocasião da tomada de posse do Brasil na Presidência do Mercosul*, em 4 de julho de 2023, em Puerto Iguazú, na Argentina. Disponível em: www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-de-republica-ao-tomar-posse-na-presidencia-do-mercosul Acesso em: jul. 2023.

Silva, S. P. *A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação*. Brasília/Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea; 2014. 82 p.

Sordini, M. V. La política del hambre: una emergencia permanente en Argentina. *Revista de Sociologia e Política*, v. 30, p. 1-19, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-98732230e004>. Acesso em: jul. 2023.

Souza, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, 2006, p. 20-45.

Souza, Y. H.; Secchi, L. Extinção de políticas públicas: síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 20, n. 66, 2015. Disponível em: bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/39619. Acesso em: ago. 2022.

Subirats, J. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. *In: Políticas públicas; coletânea / org. Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi*. - Brasília: ENAP, 2006. p. 199-248. Disponível em: repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2914/1/160425_coletanea_pp_v1.pdf. Acesso em: ago. 2022.

Swinburn, B. A.; *et al.* The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission report. Vol. 393, nº 10173, p. 791-846, 2019. Disponível em: [www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(18\)32822-8/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(18)32822-8/fulltext). Acesso em: fev. 2024.

UAM – Unidad agroalimentaria metropolitana. *Acerca de la UAM*. Website institucional, 2023. Disponível em: www.uam.com.uy/presentacion/acerca-de-la-uam.html. Acesso em: 25 jul. 2023.

Valente, F. *O conceito de direito humano à alimentação e nutrição adequadas*. Secretaria FIAN Brasil, 2016. Disponível em: <https://youtu.be/AuuGKRRVXfE>. Acesso em: jan. 2023.

Vazquez, M. Apresentação. *In As Cúpulas Sociais do Mercosul Vol. I - História e Acervo*. Unidade de Apoio à Participação Social: Assunção, 2016.

Villanueva, L. A. *Política Pública Una visión panorámica*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD - Bolivia), 2012. p. 17-32.

Zimmermann, S. A.; COHENE, D. J. B.; R. N. Política de soberanía y seguridad alimentaria en Paraguay – una reflexión a partir de las dimensiones policy-politics-polity. *In: Políticas públicas y sistemas alimentarios en América Latina / org. Jean-François Le Coq, Catia Grisa, Stéphane Guéneau e Paulo Nierdele*. 1. ed. - Rio de Janeiro: E-papers; 2021. p. 327-349.

Leis, decretos e outras normativas

Argentina. *Ley Programa Nacional de Alimentación y Nutrición – Ley 25.724/2003*. Buenos Aires; 2003. Disponível em: www.argentina.gob.ar/normativa/recurso/84523/texact/htm#:~:text=Que%20en%20la%20CONSTITUCION%20NACIONAL.como%20una%20condici%C3%B3n%20de%20la. Acesso em: 24 jul. 2023.

_____. *Ley Promoción de la alimentación saludable - Ley 27. 642/2021*. Disponível em: www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/252728/20211112. Acesso em: 24 jul. 2023.

Brasil. *Decreto nº 6.594, de 06 de outubro de 2008. Institui o Programa Mercosul Social e Participativo*. Brasília: 2008. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6594.htm. Acesso em: 04 abr. 2024.

_____. *Emenda Constitucional nº. 64, de 04 de set. de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social*. Brasília: 2010. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm. Acesso em: jan. 2023.

_____. *Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN. Lei 11.346/2006*. Brasília, 2006. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em: jan. 2023.

Comissão Especial de Población y Desarrollo. *Proyecto de Ley marco derecho a la alimentación, seguridad alimentaria y nutrición de la población*. Carpeta n. 198/2015, anexo 1 al repartido nº 165, agosto de 2019. Montevideo: Parlamento del Uruguay, 2019. Disponível em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/repartido/representantes/48/165/1/PDF>. Acesso em: 03 ago. 2023.

MERCOSUL/CMC. *Plano de ação RMADS*. Informe del plan de acción de la reunión de ministros y altas autoridades de desarrollo social 2017/2019. 2019. Disponível em: <https://www.ismercosur.org/es/biblioteca/download-info/evaluacion-del-plan-rmads-2017-2019/>. Acesso em: 13 mar. 2024.

Mercosul/CMC/COM. *Comunicado conjunto de los presidentes de los Estados Partes del Mercosur*. XXIV CMC: Asunción, 2003. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/8136_CMC_2003_COMUNICADO_ES_MCS.pdf. Acesso em 02 jul. 2024.

Mercosul/CMC/DEC. *Decisão nº 03/07: Instituto Social do Mercosul*. XXXII CMC – Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <https://documentos.mercosur.int/public/normativas/186>. Acesso em: 15 jul. 2023.

_____. *Decisão nº 14/09: Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos*. XXXVII CMC - Assunção, 2009. Disponível em: <https://documentos.mercosur.int/public/normativas/622>. Acesso em: 17 jul. 2023.

_____. *Decisão nº12/11: Plano Estratégico de ação social do Mercosul*. XLI CMC: Assunção, 2011. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/39597_DEC_012-2011_PT_Plano%20Estrat%C3%A9gico%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20Social%20do%20MCS-PEAS.pdf. Acesso em: 15 fev. 2024.

_____. Decisão nº 15/17: *Plano de Ação da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul para o período 2017-2018*. L CMC: Mendoza, 2017. Disponível em: <https://documentos.mercosur.int/public/normativas/3428>. Acesso em: 05 mar. 2024.

Mercosul/CMC/REC. Mercosul/CMC/REC. Recomendação nº 08/08: *Comemoração do "Dia Mundial da Alimentação"*. XXXVI CMC: Salvador, 2008. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/182>. Acesso em: 12 abr. 2024.

_____. Recomendação nº 01/14: *Ano Internacional da Agricultura Familiar no Mercosul 2014*. XLVI CMC - Caracas, 2014. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/54087_ATTZED1E.pdf. Acesso em: 12 abr. 2024.

_____. Recomendação nº 01/23: *Década da Agricultura Familiar no Mercosul*. LXII CMC - Puerto Iguazú, 2023. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/95588_REC_001-2023_PT_Decada%20Agricultura%20Familiar.pdf. Acesso em: 11 abr. 2024.

Mercosul/GMC/RES. Resolução nº 11/04. *Reunião Especializada Sobre Agricultura Familiar*. LIV GMC - Buenos Aires, 2004. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11014_RES_011-2004_PT_RE-AgriculturaFamiliar.pdf. Acesso em: 11 abr. 2024.

Mercosul/RAADH. Ata: *III Reunión De Altas Autoridades Competentes En Derechos Humanos Y Cancillerías Del Mercosur Y Estados Asociados*. III RAADH: Buenos Aires, 2006. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/19469_RAADDDH_2006_ACTA01_ES.pdf. Acesso em: 03 mai. 2024.

Mercosul/REAF/ATA. Ata nº 02/23. *XXXIX Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF)*. XXXIX REAF: Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/97492_REAF_2023_ACTA02_PT_XXXIX.pdf. Acesso em: 10 abr. 2024.

Mercosul/RMADS. *Declaração de Buenos Aires*. X RMADS: Buenos Aires, 2006. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/56600_RMADS_2006_ACTA01_ANE06_ES_Declaracion.pdf. Acesso em: 22 mar. 2024.

Mercosul/RMS/Acordo. Acordo nº 08/09: *Estratégia Mercosul de nutrição para a saúde, segurança alimentar e nutricional*. XXVII RMS: Montevideu, 2009. Disponível em: <https://documentos.mercosur.int/public/acuerdosministros/15>. Acesso em: 13 abr. 2024.

_____. Acordo nº 03/17: *Reorganização Temática e Institucional das Comissões Intergovernamentais vinculadas ao Foro da Reunião de Ministros da Saúde do Mercosul*. XLI RMS: Foz do Iguaçu, 2017. Disponível em: <https://documentos.mercosur.int/public/acuerdosministros/426>. Acesso em: 13 abr. 2024.

_____. Acordo nº 02/18: *Priorização de temas no âmbito de uma estratégia regional de segurança alimentar e nutricional para o Mercosul*. XLIII RMS: Montevideu, 2018. Disponível em: https://docs.bvsalud.org/biblioref/2022/06/1370642/acuerdo_002-18_seguridad-alimentaria_pt-16923.pdf. Acesso em: 14 abr. 2024.

_____. Acordo nº 03/18: *Princípios no Mercosul para a rotulagem frontal de alimentos com conteúdo excessivo de gorduras, sódio e açúcares*. XLII: Asunción, 2018. Disponível em: <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/6642>. Acesso em: 14 abr. 2024.

_____. Acordo nº 02/21: *Recomendações de política para a proteção das dietas tradicionais*. XLVIII RMS: Buenos Aires, 2021. Disponível em: <https://documentos.mercosur.int/public/acuerdosministros/439>. Acesso em: 29 jul. 2024.

_____. Acordo nº 05/23: *Acordo das Ministras e Ministros da Saúde do Mercosul e Estados Associados sobre a vigilância, promoção e atenção à saúde para prevenção e controle de agravos e doenças não transmissíveis*. LII RMS - Brasília, 2023. Disponível em: https://egestorab.saude.gov.br/image/?file=2024_0111_N_2297254525708511760.pdf_5859230361141389099.pdf. Acesso em: 15 mai. 2024.

Paraguay. *Constitución Nacional de la República del Paraguay*. Asunción, 1992. Disponível em: www.bacn.gov.py/constitucion-nacional-de-la-republica-del-paraguay. Acesso em: 01 ago. 2023.

_____. *Ley del desarrollo sostenible de la acuicultura*. Ley nº 4.050/2010. Asunción, 2010. Disponível em: www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/558/ley-n-4050--desarrollo-sostenible-de-la-acuicultura. Acesso em: 01 ago. 2023

RMADS. Acta 02/07: *Anexo V. XIII RMADS*: Montevideo, 2007. Disponível em: <https://www.ismercosur.org/es/publicaciones/biblioteca/download-info/declaracion-de-principios-del-mercosur-social/>. Acesso em: 20 mar. 2024.

_____. Anexo IV - *Programa de trabajo del periodo 2023-2024*. XLI RMADS: Buenos Aires, 2023. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/95037_RMADS_2023_ACTA01_ANE04_ES_ProgramaTrabajo%20de%20la%20RMADS.pdf. Acesso em: 22 mar. 2024.

_____. *Declaração de Brasília - por um Mercosul sem fome e em pleno exercício de sua Soberania Alimentar*. XV RMADS, Brasília, 2008. Disponível em: <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/1530>. Acesso em: 22 mar. 2024.

_____. *Plano de ação RMADS. Informe del plan de acción de la reunión de ministros y altas autoridades de desarrollo social 2017/2019*. 2019. Disponível em: <http://www.ismercosur.org/evaluacion-del-plan-rmads/>. Acesso em: 22 mar. 2024.

Uruguay. *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: Centro de Información Oficial; 1967. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>. Acesso em: 25 jul. 2023.

_____. *Ficha assunto – Trámite parlamentário del proyecto de ley alimentacion, seguridad y soberania alimentaria. Derecho. Ley marco. Aprobacion*. Montevideo: Parlamento del Uruguay, 2019. Disponível em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/124753/tramite>. Acesso em: 04 ago. 2023.

_____. *Ley de creacion de la unidad agroalimentaria metropolitana ahora denominada unidad alimentaria de Montevideo*. Ley nº 18.832/2011. Montevideo: Centro de Información Oficial; 2011. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18832-2011>. Acesso em: 25 jul. 2023.

_____. *Ley de creacion del sistema nacional de emergencias publico y permanente*. Ley nº 18.621/2009. Montevideo: Centro de Información Oficial; 2009. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18621-2009>. Acesso em: 03 ago. 2023.

_____. *Ley de declaracion de interes general y creacion de una comision honoraria nacional y plan nacional para el fomento de la produccion con bases agroecológicas*. Ley nº 19.717/2019. Montevideo: Centro de Información Oficial; 2019. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19717-2018>. Acesso em: 03 ago. 2023.

_____. *Ley de proteccion de la salud de la poblacion infantil y adolescente a traves de la promocion de habitos alimenticios saludables*. Ley nº 14.140/2013. Montevideo: Centro de Información Oficial; 2013. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19140-2013>. Acesso em: 25 jul. 2023.

ANEXOS

A. Questionário para entrevista semiestruturada com representante do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (IPPDH).

1. Como é a formação da agenda no Instituto? Isto é, como ocorre o processo de escolha e desenvolvimento dos temas? Há setores ou servidores específicos que atuam no reconhecimento dos principais problemas e soluções?
2. A partir dessas escolhas, como a agenda do Instituto influencia ou se conecta com as outras instâncias do Mercosul?
3. No Instituto, existe ou existiu em determinado período, alguma discussão, projeto ou atuação que abrangesse o direito humano à alimentação adequada e o combate à fome?
4. Atualmente, existem discussões ou projetos em andamento ou a possibilidade futura de trabalhar esse tema no Instituto?
5. Desde a sua experiência, foi possível notar alguma influência das mudanças políticas no funcionamento do Instituto nos últimos anos? Destacaria os atores políticos ou interesses envolvidos nesse processo?
6. Como ocorre a participação social neste Instituto? Há espaços aberto de discussão? Existem parcerias com organizações não governamentais?
7. A partir da sua atuação, notam-se dificuldades, conflitos ou desafios para pautar essa temática no Instituto ou no Mercosul como um todo?
8. Desde a sua perspectiva, quais são os mecanismos possíveis para que este tema tenha maior destaque na agenda política do Mercosul?

B. Questionário para entrevista semiestruturada com representante do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (IPPDH)

1. Como é a formação da agenda no Instituto? Isto é, como ocorre o processo de escolha e desenvolvimento dos temas? Há setores ou servidores específicos que atuam no reconhecimento dos principais problemas e soluções?
2. A partir dessas escolhas, como a agenda do Instituto influencia ou se conecta com as outras instâncias do Mercosul?
3. No Instituto, existe ou existiu em determinado período, alguma discussão, projeto ou atuação que abrangesse a segurança alimentar e nutricional²⁰ e o combate à fome?
4. Atualmente, existem discussões ou projetos em andamento ou a possibilidade futura de trabalhar esse tema no Instituto?
5. Desde a sua experiência, foi possível notar alguma influência das mudanças políticas no funcionamento do Instituto nos últimos anos? Destacaria os atores políticos ou interesses envolvidos nesse processo?
6. Como ocorre a participação social neste Instituto? Há espaços aberto de discussão? Existem parcerias com organizações não governamentais?
7. A partir da sua atuação, notam-se dificuldades, conflitos ou desafios para pautar essa temática no Instituto ou no Mercosul como um todo?
8. Desde a sua perspectiva, quais são os mecanismos possíveis para que este tema tenha maior destaque na agenda política do Mercosul?

²⁰ A mudança no termo tem como objetivo aproximar a pergunta da área temática do instituto, tendo em vista que, na agenda dos Direitos Humanos nota-se o uso mais frequente de 'DHAA' e na agenda de desenvolvimento social, o uso de 'SAN'.

C. Plano de Ação Mercosul - Segurança Alimentar e Nutricional (GTSAN 2011).

DIRETRIZ	ESTRATÉGIA	AÇÃO	ARTICULAÇÕES POSSÍVEIS	PRAZO
1- Estímulo às ações intersetoriais com vistas ao acesso universal aos alimentos	<ul style="list-style-type: none"> - Trabalhar na melhoria da diversidade alimentar para os beneficiários de programas locais e universais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar documento comum (Documento base para ações intersetoriais de SAN no Mercosul) sobre a importância da nutrição para o desenvolvimento social e econômico dos países. - Socialização/divulgação do documento elaborado. - Monitorar e divulgar experiências locais exitosas de articulação intersetorial para SAN. 	<ul style="list-style-type: none"> - CCMAS, instituições públicas e privadas, Instituto Social do Mercosul 	<p>10/10/10</p> <ul style="list-style-type: none"> - A partir de 2011 - A partir de 2011
2- Garantia da inocuidade e da qualidade nutricional dos alimentos e serviços de alimentação e nutrição	<ul style="list-style-type: none"> - Proposta de monitoramento da rotulagem nutricional para a comissão de rotulagem para 2011 - Propor a revisão da rotulagem nutricional do SGT3, incluindo nutrientes de interesse para a saúde. - Desenvolver guias de boas práticas nutricionais para a elaboração comercial e/ou artesanal de alimentos não-industrializados. - Construir e/ou fortalecer o marco regulatório da publicidade e promoção comercial de alimentos com alto teor de açúcar, sódio e gorduras. - Sensibilizar autoridades e instituições que trabalham com água para consumo humano sobre a importância deste tema para a SAN 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboração de um projeto de monitoramento dos rótulos e análise de alimentos. - Recomendar à Comissão do SGT 3 a inclusão do conteúdo de açúcar na rotulagem nutricional dos alimentos. -Elaboração dos guias de boas nutricionais, de acordo com a situação epidemiológica, alimentar e nutricional de cada país. Difusão para uso dos guias. - Estender o monitoramento da publicidade de alimentos dirigida a crianças maiores de um ano. - Incentivar a conformação do Observatório de Alimentos do Mercosul. - Seminário Mercosul sobre Regulação da Publicidade e promoção comercial de Alimentos. - Monitoramento da publicidade de alimentos dirigidos a crianças. - Debater o tema acessibilidade e disponibilidade de água de qualidade para a população em articulação com a Comissão de Saúde Ambiental e do Trabalhador (CISAT) do Mercosul 	<p>Instituto Social do Mercosul</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Março de 2011 (apresentação experiência Brasil e pré-projeto) - Novembro de 2010 - Compartilhar os avanços no segundo semestre de 2011 - Agenda permanente; compartilhar os avanços no segundo semestre de 2011 - A definir - Proposta: junho/2011 no Paraguai - Agenda permanente; compartilhar os avanços no segundo semestre de 2011 - Consta em ata solicitação aos coordenadores para reunião conjunta.
3- Diagnóstico e vigilância alimentar e nutricional	<ul style="list-style-type: none"> - Trabalhar o fortalecimento dos Sistemas de Vigilância Alimentar e Nutricional. - Harmonização de instrumentos para avaliação nutricional de gestantes e gerar um instrumento para avaliação nutricional de gestantes adolescentes 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistematizar os indicadores presentes no informe de situação alimentar e nutricional dos países. - Construir uma lista de indicadores recomendáveis. - Realizar um projeto para sistematizar e validar uma metodologia comum para os inquéritos escolares nos países. - Incentivar a realização de inquéritos nutricionais completos, com periodicidade mínima de dez anos. - Reunião com especialistas entre os países. Elaboração de um projeto para desenhar instrumento de avaliação nutricional de gestantes adolescentes. 	<p>- Parceria no financiamento com organismos internacionais</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Até dezembro/2010, Arg. fará uma proposta. - Até dezembro/2010, Argentina fará uma proposta. - Discussão por meio do fórum virtual a partir de fevereiro/2011. - Agenda permanente - Data tentativa: março/2011 – junto com a próxima reunião do GT no Paraguai

<p>4 - Promoção da alimentação saudável e estilos de vida saudáveis</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Institucionalizar o tema nos serviços de saúde e incluir na agenda das escolas e da assistência social. - Considerar estratégias de comunicação social como ferramenta fundamental para a promoção da alimentação saudável, incluindo diferentes aliados de outros setores – inclusive setor privado 	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolver projetos de capacitação de recursos humanos sobre alimentação saudável nas unidades/ centros de saúde da atenção primária, para promover a articulação intersetorial no território; - Trabalhar articuladamente com as áreas de desenvolvimento social e educação, na promoção de políticas destinadas a estimular a alimentação saudável e diversificada; - Inclusão dos Guias alimentares nos currículos escolares, fomento à prática de atividade física e regulação das condições mínimas de funcionamento das cantinas e serviços de alimentação nas escolas; - Constituir uma rede virtual de trabalho que sirva de espaço de intercâmbio de iniciativas, experiências exitosas e projetos na área de alimentação saudável. 	<ul style="list-style-type: none"> - Instituto Social do Mercosul - Ministérios da Educação dos países BIREME (OPAS) 	<ul style="list-style-type: none"> - A partir de julho/2011 - Agenda permanente - Compartilhar os avanços no segundo semestre/2011
<p>5. Prevenção e controle das carências por micronutrientes</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Apoiar o fortalecimento dos programas destinados ao monitoramento e à vigilância de alimentos enriquecidos; - Enfatizar a importância da suplementação de ferro para gestantes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar estudo avaliativo (qualitativo) da implementação dos programas de fortificação de alimentos. - Realizar pesquisas, em cada país, em serviços de saúde avaliando o uso de suplementos de ferro pelas gestantes. 	<ul style="list-style-type: none"> - OPAS, UNICEF, FAO, Instituto Social do Mercosul 	<ul style="list-style-type: none"> - 2012 - Compartilhar os avanços em 2012
<p>6. Prevenção e controle da má nutrição (por déficit ou por excesso) e das doenças crônicas associadas à alimentação e nutrição</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reforçar a promoção do aleitamento materno e a introdução da alimentação complementar oportuna e saudável. - Fortalecimento integral do controle pré-natal, com foco nas mulheres em situação de vulnerabilidade social e na detecção precoce de riscos. - Detecção e prevenção da obesidade em etapas precoces de desenvolvimento para evitar as morbidades associadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Trocar experiências sobre fórmulas alimentares infantis e para patologias especiais; - Desenvolver projetos de capacitação de recursos humanos sobre alimentação saudável nas unidades/ centros de saúde da atenção primária, para promover a articulação intersetorial no território; - Monitoramento do estado nutricional ao longo do curso da vida. - Debater sobre a conformação de equipes multiprofissionais nos centros/ unidades de saúde da atenção primária e sobre protocolos para prevenção e manejo da obesidade. - Intercâmbio de experiências sobre o enfrentamento da desnutrição mediante programas intersetoriais 		<ul style="list-style-type: none"> - Segundo semestre de 2011 - Uruguai. - Agenda contínua; debater o tema por meio do fórum a partir de abril de 2011. - Agenda contínua; debater o tema por meio do fórum a partir de abril de 2011. - Agenda contínua; debater o tema por meio do fórum a partir de abril de 2011.